Міністерство освіти і науки України

Київський національний університет
імені Тараса Шевченка

О. А. Заярний

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИЙ АСПЕКТ

Монографія

Київ
2017

УДК 342.951(477):002.6
ББК 67.9(4Укр)301.1
З – 40

Рекомендовано до друку Вченою радою юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Протокол № 4 від 26.12.2016 р.)

Рецензенти:
О. П. Орлюк – д.ю.н., професор, академік НАПрН України, директор НДІ інтелектуальної власності НАПрН України.
М. І. Смокович – д.ю.н., доцент, заступник Голови Вищого адміністративного суду України, секретар Пленуму Вищого адміністративного суду, заслужений юрист України.
С. О. Масьондз – д.ю.н., професор, проректор з навчальної та наукової роботи ПВНЗ «Університет сучасних знань».

З – 40 **Заярний О. А.**
Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект : монографія / О. А. Заярний. – Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2017. – 700 с.

ISBN 978-966-916-331-8

Монографія є першим у вітчизняному правознавстві комплексним дослідженням проблем правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України засобами адміністративно-деліктної політики. У роботі в системному зв'язку досліджені адміністративні інформаційні правопорушення, розкрито особливості їх окремих видів, проаналізовано причини й умови, що сприяють їх вчиненню. Обґрунтовано загальнотеоретичні засади формування та реалізації адміністративно-деліктної політики держави як цілісного, послідовного, багато-функціонального механізму правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України. Особливу увагу автор приділяє проблемам адміністративно-правової охорони та захисту інформаційних прав і свобод особи від протиправних посягань суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб; сформульований авторський підхід до розуміння змісту відповідальності держави за правопорушення в інформаційній сфері. Досліджено особливості запобігання адміністративним правопорушенням у сфері обігу публічної інформації, діяльності засобів масової інформації, в галузі телекомунікацій та інформатизації, запропоновано науково обґрунтовані критерії й етапи адміністративної деліктолізації протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері України.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів вищих юридичних навчальних закладів, працівників правоохоронних органів, суддів, юристів-практиків, усіх, хто цікавиться проблемами правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України.

УДК 342.951(477):002.6
ББК 67.9(4Укр)301.1

© Заярний О. А., 2017
ISBN 978-966-916-331-8 © Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2017

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ.....7

ПЕРЕДМОВА 8

РОЗДІЛ 1.
АДМІНІСТРАТИВНА ДЕЛІКТОЛОГІЯ ЯК НАУКОВА ОСНОВА МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ..... 13

1.1. Наукове обґрунтування юридичної потреби адміністративно-правового забезпечення охорони інформаційної сфери України.....13

1.2. Правова природа поняття, сутність та властивості адміністративних інформаційних правопорушень 31

1.3. Концептуальні підходи до визначення поняття, предмета та системи адміністративної деліктології в інформаційній сфері.....61

1.4. Адміністративна деліктологія в системі юридичних наук, які вивчають інформаційну сферу, її завдання та методи дослідження 96

РОЗДІЛ 2.
СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ: ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНА ТА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА 128

2.1. Об’єкт адміністративного інформаційного правопорушення, його сутність, види та проблеми законодавчого визначення.....128

2.2. Об’єктивна сторона адміністративного інформаційного правопорушення.....151

2.3. Суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення та його соціально-правова характеристика 168

2.4. Суб'єктивна сторона адміністративного інформаційного правопорушення, її структура та соціально-правова характеристика 194

РОЗДІЛ 3.
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВОЇ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ 210

3.1. Поняття адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері, її предмет, цілі та завдання 210

3.2. Характеристика основних напрямів адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері та їх адаптація до міжнародних зобов'язань України 231

3.2.1. Забезпечення адміністративно-правової охорони та захисту соціальних цінностей як пріоритетні напрями адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері 235

3.2.2. Діяльність щодо запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням у структурі напрямів адміністративно-деліктної політики, яка здійснюються в інформаційній сфері, її соціально-правова характеристика 254

3.2.3. Адміністративна деліктолізація як особлива процедура удосконалення законодавства про адміністративні інформаційні правопорушення та напрям адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері 264

3.3. Суб'єкти формування та реалізації адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері: їх види, компетенція та особливості взаємодії 277

3.4. Засоби формування та реалізації адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері 311

РОЗДІЛ 4.
МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ОКРЕМИХ СКЛАДОВИХ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ ЗАСОБАМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ПОЛІТИКИ 350

4.1. Проблеми протидії адміністративним правопорушенням у сфері доступу до публічної інформації за законодавством України та зарубіжних країн 350

4.1.1. Загальна характеристика адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації як виду соціально-правових конфліктів, що існують в інформаційній сфері 350

4.1.2. Деліктологічна складова державного контролю у сфері доступу до публічної інформації 379

4.1.3. Адміністративна відповідальність як засіб запобігання адміністративним правопорушенням у сфері доступу до публічної інформації 401

4.1.4. Інструменти захисту та відновлення права особи на доступ до публічної інформації 413

4.2. Правове забезпечення розвитку медіа-сфери України засобами адміністративно-деліктної політики 433

4.2.1. Сутність адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіа-сфері України, їх види та характеристика юридичних складів 433

4.2.2. Державний нагляд та контроль за додержанням вимог медіа-законодавства як механізм правового забезпечення розвитку медіасфери України: загальна характеристика 472

4.2.3. Адміністративна відповідальність як засіб запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням у медіасфері: її види та проблеми реалізації за законодавством України 480

4.3. Правове забезпечення розвитку галузі телекомунікацій та інформатизації засобами адміністративно-деліктної політики 501

4.3.1. Адміністративне інформаційне правопорушення як форма протиправної поведінки в галузі телекомунікацій та інформатизації, його види й особливості складів.....501

4.3.2. Методологічні проблеми запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням у галузі телекомунікацій та інформатизації засобами адміністративно-деліктної політики України 536

ПІСЛЯМОВА 567

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... 583

ДОДАТОК
ПРОЕКТ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ 659

ПЕРЕЛІК
УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ

АМКУ – Антимонопольний комітет України
АРК – Автономна Республіка Крим
ВАСУ – Вищий адміністративний суд України
ВГСУ – Вищий господарський суд України
ВСУ – Верховний суд України
ГК України – Господарський кодекс України
ГПК України – Господарський процесуальний кодекс України
ЄСПЛ – Європейський Суд з прав людини
ЗМІ – засоби масової інформації
ІКТ – інформаційно-комунікаційні технології
ІТС – інформаційно-телекомунікаційна система
КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України
КК України – Кримінальний кодекс України
КМУ – Кабінет Міністрів України
КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України
КСУ – Конституційний Суд України
КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС України – Міністерство внутрішніх справ України
Мінінформполітики України – Міністерство інформаційної політики України
НКРЗІ – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації
Нацрада України з питань телебачення і радіомовлення – Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення
НБУ – Національний банк України
СБУ – Служба безпеки України
ЦК України – Цивільний кодекс України

ПЕРЕДМОВА

Сучасний розвиток інформаційного суспільства, який супроводжується поступовим переходом від традиційної моделі публічного адміністрування до електронного урядування, формуванням нових видів інформаційної діяльност, веде до істотного розширення інформаційної сфери України, проникнення її елементів у різні галузі суспільної діяльності.

Правові передумови для таких перетворень були закладені ще в Конституції України від 28.06.1996 р. [1], яка поряд із визнанням на найвищому законодавчому рівні за кожною людиною права на інформацію закріпила у ст. 19 загальне правило про те, що «правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством».

Побудова публічного інформаційного правопорядку на основі цих конституційних положень передбачає необхідність створення в державі таких правових, економічних та організаційних умов розвитку інформаційної сфери, за яких модель правомірної поведінки фізичних та юридичних осіб – учасників інформаційних відносин – визначається їхніми правомірними інформаційними потребами, інтересами, а також характером покладених на них обов'язків, а для суб'єктів публічної адміністрації – змістоспрямовуючим значенням інформаційних прав і свобод людини, на забезпечення яких повинна спрямовуватися діяльність держави.

Саме умови розвитку інформаційного суспільства, нормативні правила інформаційної діяльності, а також правові механізми забезпечення ефективної реалізації інформаційних прав і обов'язків визначають рівень розвитку інформаційної сфери держави, відображають стан публічного інформаційного правопорядку, ступінь гарантування правової охорони і захисту соціальних цінностей, які існують у відповідній сфері правового регулювання.

Водночас, як показує аналіз спеціальних наукових досліджень [2, с. 4 – 5; 3, с. 38], сучасний розвиток інформаційної сфери України супроводжується непоодинокими інформаційно-правовими конфліктами, основними причинами яких виступають протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових відносин, які здійснюють делеговані повноваження з надання громадянам та юридичним особам публічних інформаційних послуг. Виникнення у національному правовому просторі відповідного виду конфліктів є негативним фактором, що сповільнює розвиток інформаційної сфери, істотно ускладнює проведення інноваційних перетворень в економіці України, сприяє існуванню цифрового розриву у розвитку інноваційних, інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), доступних для громадян України та країн-засновників сучасного інформаційного суспільства [4; 5, с. 68].

Однак, незважаючи на очевидну тенденцію до зростання кількості інформаційно-правових конфліктів між учасниками публічно-правових інформаційних відносин, їх переважне перерастання у вчинення адміністративних інформаційних правопорушень [6, с. 4], традиційно в юридичній літературі проблематика правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України розглядається через призму правового регулювання господарської інформаційної діяльності [7] або кримінально-правової охорони найважливіших соціальних цінностей від протиправного посягання з боку інформаційних злочинів [8].

Водночас ігнорування досягнень науки адміністративного права, результатів правозастосовчої діяльності судів адміністративної юрисдикції веде до зниження ефективності засобів профілактики адміністративних інформаційних правопорушень, призводить до безпідставної криміналізації ознак протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері, не сприяє виробленню обґрунтованої, послідовної державної політики щодо протидії інформаційно-правовим конфліктам між учасниками публічно-правових відносин, зумовлює перетворення засобів адміністративно-деліктного регулювання на інструменти протиправного впливу на суб'єктів інформаційної діяльності.

На наш погляд, вироблений національною правовою доктриною підхід у дослідженні проблем правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України, зважаючи на нинішній стан публічного інформаційного правопорядку, потребує більш широкого застосування досягнень науки адміністративного та інформаційного права, особливо в частині забезпечення адміністративно-правової охорони і захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері, запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням засобами державної адміністративно-деліктної політики.

Серед учених-правників – представників науки адміністративного та інформаційного права, чий доробок склав теоретичну основу цього дослідження, треба відзначити А. В. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, І. В. Арестову, О. А. Баранова, Д. М. Бахраха, І. Л. Бачіло, В. В. Бєлєвцеву, К. І. Бєлякова, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача, А. М. Благодарного, К. Л. Бугайчука, Ю. В. Ващенко, К. Ю. Галинську, В. М. Гаращука, Є. С. Герасименка, І. С. Гриценка, Т. О. Гуржия, А. М. Дерюгу, П. В. Діхтієвського, Є. В. Додіна, Л. П. Коваленко, Н. Н. Ковальову, Л. В. Коваля, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. О. Леонідову, В. А. Ліпкана, Д. М. Лук'янця, Ю. Є. Максименко, С. О. Масьондза, К. С. Маштака, Р. С. Мельника, Р. В. Миронюка, В. Я. Настюка, М. І Нікуліна, О. П. Орлюк, С. В. Петрова, В. Г. Пилипчука, О. В. Полушкіна, С. М. Правдюка, Д. Б. Савчішкіна, М. І. Смоковича, О. В. Стоїцького, Е. В. Талапіну, О. В. Чуприну та інших.

Проте, незважаючи на підвищений інтерес до проблематики правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України та механізму адміністративно-деліктного регулювання публічно-правових відносин, переосмислення вказаних складників предмета дослідження юридичної науки на законодавчому, доктринальному й правозастосовчому рівні породжує багато дискусійних питань, які вимагають свого системного наукового вирішення.

У межах цієї роботи автором зроблено спробу розкрити адміністративно-деліктні аспекти механізму правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України, насамперед сутність поняття, ознаки та особливості окремих видів адміністративних

інформаційних правопорушень як дестабілізуючих соціально-правових чинників, що негативно позначаються на сучасних умовах здійснення інформаційної діяльності в нашій державі, ступені задоволення правомірних потреб та інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин. На цій основі в роботі досліджено в системному зв'язку елементи механізму запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, засоби адміністративно-правової охорони та захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері, запропоновано концепцію державної адміністративно-деліктної політики України, що здійснюється в інформаційній сфері.

У роботі на основі додаткової аргументації розвинуто наукову позицію, відповідно до якої адміністративним інформаційним правопорушенням є саме протиправне діяння суб'єкта публічної адміністрації, його посадових осіб, інших учасників публічно-правових відносин, які здійснюють владні управлінські повноваження в інформаційній сфері чи надають публічні інформаційні послуги та несуть передбачену законом адміністративну відповідальність, якщо названі суб'єкти не доведуть, що ними було вжито усіх необхідних заходів для запобігання делікту. Застосування такого концептуального підходу у визначенні поняття «адміністративне інформаційне правопорушення» дозволило виробити науково обґрунтовану систему критеріїв адміністративної деліктолізації протиправних діянь учасників публічно-правових інформаційних відносин, обґрунтувати ключове значення судів адміністративної юрисдикції у забезпеченні адміністративно-правової охорони та захисту суб'єктивних публічних інформаційних прав, свобод особи, публічного інформаційного правопорядку від протиправного посягання з боку суб'єктів публічної адміністрації, інших виконавців владних управлінських повноважень. Поряд із цим з метою підвищення ефективності адміністративно-правового захисту інформаційних прав і свобод особи, сприяння протидії неправомірному втручанню суб'єктів публічної адміністрації в інформаційну діяльність фізичних та юридичних осіб автором обґрунтовано пропозицію про необхідність запровадження у національний правовий простір інституту

державного уповноваженого з питань інформації з одночасним наділенням цього органу державної влади повноваженнями щодо здійснення державного нагляду і контролю за додержанням норм інформаційного законодавства всіма носіями суб'єктивних інформаційних прав і юридичних обов'язків в інформаційній сфері.

Автор висловлює щиру подяку науковому консультанту, доктору юридичних наук, професору, професору кафедри адміністративного права Діхтієвському Петру Васильовичу, членам кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка та колегам за підтримку та цінні поради під час підготовки цього дослідження. Автор буде щиро вдячний всім за змістовні поради та рекомендації для врахування їх у майбутніх дослідженнях (e-mail: oleganalitik.knu@gmail.com).

РОЗДІЛ 1.
АДМІНІСТРАТИВНА ДЕЛІКТОЛОГІЯ ЯК НАУКОВА ОСНОВА МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

1.1. Наукове обґрунтування юридичної потреби адміністративно-правового забезпечення охорони інформаційної сфери України

В умовах динамічного розвитку інформаційного суспільства, широкого використання ІКТ в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, збільшення питомої ваги електронних послуг у системі всіх публічних послуг, що надаються державою та органами місцевого самоврядування, спостерігається переосмислення соціальної цінності інформації як продукту суспільного виробництва. Разом із тим такі перетворення супроводжуються стійкою тенденцією до зростання кількості інформаційно-правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, розвиток яких знаходить своє відображення у вчинених адміністративних інформаційних правопорушеннях.

Попри те, що поодинокі адміністративні правопорушення не мають ознак суспільної небезпеки, у своїй сукупності вони здатні заподіяти більш значну шкоду порівняно зі злочинами, іншими інформаційними правопорушеннями, породити правові передумови для розвитку інформаційної злочинності [9, с. 81]. Тим самим наявні у сфері діяльності публічної адміністрації інформаційно-правові конфлікти набувають ознак загрози для національної інформаційної безпеки, зумовлюють виникнення інформаційного середовища, сприятливого для протиправного використання інформації, інформаційних ресурсів та технологій, порушення інформаційних прав особи.

У зв'язку із цим правильна юридична кваліфікація конфліктів, що існують в інформаційній сфері, та формування адміністративно-правового механізму запобігання їм стає можливим за умови вирішення питання про те, що саме підлягає адміністративно-правовій охороні – інформаційна сфера в цілому, її структурні елементи чи права учасників суспільних відносин, що функціонують у її межах.

В основі наукового розуміння сутності поняття «інформаційна сфера» лежить загально філософська категорія «сфера» (від грец. sphaira – шар), що розглядається вченими-філософами як «область дій, межа поширення чого-небудь (наприклад, сфера впливу); суспільне оточення, середовище, умови [10, с. 1599].

«Протягом останніх десятиліть в Україні спостерігається поступальний розвиток інформаційної сфери як особливої системи суспільних відносин, що виникають в усіх сферах життя і діяльності суспільства та держави. У результаті одержання, використання, поширення та зберігання інформації, насамперед у сфері законодавчого закріплення права особи на інформацію та на вільне поширення її в країні і за кордоном, трансформації моделі взаємовідносин між органами державної влади та засобами масової інформації, створення національних систем і мереж інформації тощо» [11].

Поділяючи позицію щодо розуміння змісту поняття «інформаційна сфера», О. А. Баранов визначає його як «сукупність інформації та інформаційних ресурсів, інформаційної інфраструктури, суб'єктів, що здійснюють оборот інформації, тобто її створення, поширення (передавання), зберігання, використання та знищення, та забезпечують цей оборот, суспільні відносини, які при цьому виникають, систему її правового забезпечення, а також інституційну систему державного управління та регулювання цією сферою» [12, с. 14].

За своїми сутнісними аспектами наведений погляд відображає, передусім, предметно-функціональні складники інформаційної сфери, тобто сукупність елементів, що становлять внутрішню структуру цього поняття, а також закономірні зв'язки, які виникають між елементами інформаційної сфери, юридичні наслідки їх прояву.

Паралельно з наведеним поглядом на поняття «інформаційна сфера», в юридичній літературі відстоюється інша позиція, відповідно до якої вказане поняття розкривається через комплексний, інтегрований об'єкт інформаційного права – національний інформаційний простір, який часто ототожнюється з територією, на яку поширюється суверенітет держави [13, с. 59].

Як фундамент побудови інформаційної сфери в юридичній літературі поняття «цілісний інформаційний простір» визначається як «сукупність інформаційних ресурсів та інформаційної інфраструктури, що дозволяють, ґрунтуючись на єдиних принципах, забезпечувати інформаційну взаємодію суб'єктів, а також максимально повно задовольняти їхні інформаційні потреби зі збереженням балансу інтересів людини, суспільства і держави» [14, с. 8].

Дотримуючись такого концептуального підходу, І. Л. Бачило визначає інформаційну сферу як «середовище обігу інформації (виробництво, розповсюдження, споживання), за якого суб'єкт реалізує свої потреби, можливості щодо інформації» [15, с. 144].

На думку О. В. Логінова, «інформаційна сфера України – це єдиний інформаційний простір, який формується державними органами, громадськими, політичними та соціальними організаціями, а також громадянами й функціонує з урахуванням правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних, гуманітарних та моральних засад з урахуванням вимог та завдань національної інформаційної безпеки України» [16, с. 9].

Узагальнення наведених наукових поглядів дозволяє нам у цілому поділити думку І. Л. Бачило про те, що розуміння інформаційної сфери тісно пов'язане з природою поняття «інформація», основним змістом якого є відображення обставин реальної дійсності, зокрема людської діяльності [17].

Отже, інформаційну сферу становлять усі процеси «життєвого циклу» інформації (створення, збирання, зберігання, використання, оброблення, поширення, захист тощо), а також те, що їх забезпечує або впливає на їх перебіг [14, с. 8].

За своєю природою термін «інформація» походить від латинського "informatio" – пояснення, викладення, обізнаність [18].

Методологічною основою дослідження поняття «інформація» є праці вчених-філософів кінця 70-х – початку 80-х років XX століття, якими було вироблено дві основні теорії, що пояснюють феномен цього поняття.

По-перше, атрибутивна теорія, яка розглядає інформацію як універсальну, невід'ємну властивість матерії, її головний атрибут. Такого погляду дотримуються: Б. В. Ахлебінський, Л. Б. Баженов, Б. В. Бірюков, О. П. Єршов, Л. А. Петрушенко, Е. П. Семенюк та ряд інших учених-філософів [19; 20].

По-друге, функціональна теорія інформації, прихильниками якої, зокрема, виступають: Н. Т. Абрамова, В. Г. Афанасьєв, Г. Г. Вдовиченко, Д. І. Дубровський, В. І. Жуков, О. М. Коршунов, В. С. Тюхтін, Б. С. Українцев та деякі інші дослідники, які пов'язують інформацію лише з функціонуванням саморегулюючих систем, оскільки складно провести чітку методологічну межу відокремлення інформаційних та інших процесів, що розвиваються в суспільстві [21; 22; 23; 24, с. 72].

Як продукт інтелекту, що має різні форми матеріального та нематеріального відображення, інформація володіє значним потенціалом впливу на свідомість людини. Існує і зворотній зв'язок. Проявляючись у конкретних формах споживання, сприйняття, інформація використовується різними структурами суспільства як інструмент формування суспільної свідомості, виховання, організації, з одного боку, а з іншого – як засіб морального знищення особистості.

Спираючись на такий функціональний зв'язок між інформацією та свідомістю, поведінкою особистості, І. Л. Бачило доходить висновку про наявність в інформації як позитивного, так негативного «заряду» залежно від мети її використання [25, с. 17].

Визначення категорії «інформація» через мету її обігу, ступінь та форму впливу на свідомість особи зумовлює визначальне значення для сутності інформації таких її ознак, як корисність, важливість, необхідність, які за своєю природою мають прагматичний характер і перетворюють її на один із інструментів суспільної діяльності, засіб задоволення правомірних інтересів та потреб, що існують в інформаційній сфері.

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII у редакції Закону України від 13.01.2011 (далі – Закон «Про інформацію») «інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [26].

Закріплена у ст. 13 модельного Інформаційного кодексу, прийнятого на тридцятому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї країн СНД, від 03.04.2008 № 30-6 (далі – Модельний Інформаційний кодекс країн СНД) норма визначає поняття інформація як «відомості, зафіксовані в будь-яких формах та в будь-якому вигляді, на будь-яких носіях, про осіб, предмети, факти, події, явища і процеси, що мали, мають, або матимуть місце у суспільстві, державі, навколишньому природному середовищі» [27].

Цікавим, але не безспірним із наукових і правозастосовчих позицій видається підхід до визначення поняття «інформація», закріплений у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про телекомунікації» від 18.11.2003 № 1820-IV, положення якого поряд із поняттям «інформація» формулюють також визначення поняття «дані». Відповідно до ч. 1 ст. 1 вказаного Закону, «інформація – відомості, подані у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб», а «дані – інформація у формі, придатній для автоматизованої обробки її засобами обчислювальної техніки» [28].

Законодавче визначення інформації у семантичному аспекті як відомостей та/або даних вказує на суб'єктний та предметний характер інформації, на яку поширюється дія правових норм.

Розкриваючи поняття «інформація» через категорії «особи», «предмети», «факти», «явища та процеси», у ст. 13 Модельного Інформаційного кодексу країн СНД [27] законодавець робить акцент на її предметності та універсальності для суспільно-політичних, управлінських і правових процесів.

Нормативна вказівка на незалежність інформації від форми її закріплення, передачі, збереження означає її субстанційну несамостійність, невичерпність, послідовність та трансформованість, тобто здатність до збереження та відтворення на різних носіях, придатних для відтворення інформації.

Властивість релевантності інформації безпосередньо випливає з логічного тлумачення ч. 2 ст. 34 Конституції України [1] та ст. 5 Закону України «Про інформацію» [26], згідно з якими «кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, якщо це не порушує громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб» [1].

Об'єднання нормативно визначених властивостей інформації в єдине поняття дає нам підстави розглядати його як зафіксовані на будь-яких матеріальних носіях оборотоздатні відомості та/або дані про осіб, предмети, факти, явища і процеси, що мають чи за визначених обставин можуть набувати юридичне значення, для яких законом встановлений відповідний правовий режим, забезпечений заходами державного примусу. Зазначена дефініція інформації, на наш погляд, має знайти своє легальне відображення в нормах інформаційного законодавства шляхом внесення змін до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інформацію».

Буквальне тлумачення змісту положень ст. 1 Закону України «Про інформацію» [26], ст. 1 Закону України «Про телекомунікації» [28], ст. 13 Модельного Інформаційного кодексу країн СНД [27] вказує на легальне визнання переважно семантичних та технічних аспектів поняття інформації.

Якщо говорити про критерії правового регулювання інформаційних відносин, то в законодавстві України головний акцент зроблений не на зміст інформації, мету її обробки, наслідки впливу на поведінку володільців, розпорядників чи споживачів інформації, а на її форму, способи обробки, збереження інформації, внутрішні зв'язки між її складовими компонентами.

Така лінія законодавчого розуміння досліджуваного поняття фактично веде до ігнорування в загальних нормах інформаційного законодавства її прагматичних властивостей: цінності для суб'єктів інформаційних правовідносин, ступеня впливу на процеси прийняття управлінських рішень, задоволення потреб членів інформаційного суспільства.

Разом із тим, на противагу законодавчому підходу до визначення досліджуваного поняття, в правовій, демократичній та соціальній державі, якою нормами ст. 1 Конституції [1] визнана Україна, інформація виступає ключовим інструментом діяльності публічної адміністрації, змістоутворюючою основою для надання адміністративних послуг учасникам різного роду суспільних відносин, продуктомекономічної діяльності. Від ступеня доступності та відкритості інформації про діяльність суб'єктів публічної адміністрації, про навколишнє природне середовище, стан правопорядку та забезпечення охорони здоров'я безпосередньо залежить рівень соціально-економічного добробуту суспільства, характер діалогу між владою та громадянами, суб'єктами господарювання, громадськими об'єднаннями.

З огляду на таке призначення інформації у сучасному інформаційному суспільстві, саме прагматичні аспекти цього поняття набувають ключового значення для правореалізаційної та правоохоронної діяльності публічної адміністрації.

Визнання головними саме таких аспектів змісту поняття «інформація» й зумовлює зміщення ключового акценту в розумінні її природи із семантичного аспекту на реальну здатність задовольнити законні інтереси та потреби учасників інформаційних відносин, бути провідним об'єктом, на який спрямовуються дії у процесі інформаційної діяльності.

«У такому аспекті інформація, пов'язана з її обігом, суспільна діяльність та національний інформаційний простір (середовище) виступають матеріально-функціональною основою інформаційної сфери, в межах якої відбувається задоволення правомірних інтересів і потреб учасників інформаційних відносин, реалізація їхніх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Зазначений функціональний зв'язок між інформацією, інформаційною діяльністю та інформаційною сферою виступає методологічним знаменником для наукового розуміння сутності останнього з названих понять» [29].

Адже більшість наявних у науковій літературі поглядів збігаються в тому, що подібно до того, як змістоутворюючим елементом інформаційної сфери виступає інформація, динамічною (предметно-функціональною) основою цього поняття є інформа-

ційна діяльність та середовище її здійснення (територіальний та віртуальний простір) [17; 30; 31, с. 5].

Незважаючи на відсутність у нормах чинного законодавства України легального визначення «інформаційної діяльності», у національному правовому просторі України це поняття традиційно розглядалося через призму дій учасників інформаційних відносин щодо збирання, зберігання, обробки та поширення інформації, а також пов'язаних з інформацією правомірних потреб, для задоволення яких вчиняються відповідні дії.

Такий висновок випливає з буквального тлумачення попередніх редакцій Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 (ст. 12) [32] та проекту Закону України «Про діяльність у сфері інформатизації» від 19.11.2003 № 1257/IIIV) [33], які, попри втрату або не набрання юридичної сили, так і не були заповнені положеннями чинного інформаційного законодавства.

Раніше сформована нормативна лінія визначення категорії «інформаційна діяльність» одержала свій розвиток у доктрині інформаційного права, якою були розроблені багатоаспектні дефініції відповідного поняття.

На думку К. І. Білякова, «інформаційна діяльність – це дії суб'єктів у галузі обігу інформаційних ресурсів та використання інформаційно-комунікаційних технологій (інформаційній сфері), які здійснюються в межах суспільних, корпоративних чи особистих інтересів або проти них» [34].

У свою чергу С. О. Дорогих поняття «інформаційна діяльність» розглядає як «діяльність, спрямовану на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб та держави, що реалізується через інформаційні процеси, які охоплюють виробництво, поширення, пошук, одержання, споживання, зберігання інформації та утворюють інформаційні продукти і впорядковані інформаційні ресурси, а також через формування інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, засобів зв'язку та засобів інформаційної безпеки» [35].

Наведені визначення інформаційної діяльності показують, що в теорії інформаційного права це поняття безпосередньо пов'язується, по-перше, з процесом пошуку, збирання, зберігання,

обробки, поширення, захисту інформації, виробництва інформаційної продукції, надання інформаційних послуг, формування інформаційної інфраструктури, а по-друге, з реалізацією суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, задоволенням інформаційних потреб та правомірних інтересів учасників інформаційних відносин.

Орієнтація інформаційної діяльності на задоволення правомірних інтересів і правомірних потреб учасників інформаційних відносин зумовлює соціальну сутність інформаційної сфери, в межах якої здійснюється ця діяльність. Така властивість інформаційної сфери випливає з її функціонального призначення, яке виявляється у забезпеченні виникнення та підтримання у встановлених законодавством України параметрах правових зв'язків між суб'єктами інформаційної діяльності, її об'єктами, змістом, а також правомірними інтересами та потребами, для досягнення яких фізичні, юридичні особи, суб'єкти владних повноважень вступають в інформаційні відносини.

Виходячи з встановлених функціонально-правових зв'язків, можна констатувати, що інформаційна сфера з позицій правового регулювання постає як предметно-територіальний, системно-структурний та юрисдикційний простір вчинення дій щодо збирання, зберігання, обробки, передачі, перетворення та захисту інформації, виробництва інформаційної продукції, надання інформаційних послуг, формування інформаційної інфраструктури, а також забезпечення прав, законних інтересів учасників інформаційних відносин, інформаційної безпеки держави, межі якого визначаються властивостями самої інформації, її правовими режимами, а також видами інформаційної діяльності.

Наведене визначення концентрує в собі основні ознаки поняття «інформаційна сфера», в яких розкривається його сутність та соціально-юридичне призначення як комплексного міжгалузевого об'єкта права:

1. Інформаційна сфера охоплює собою предметно-територіальний та юрисдикційний простір здійснення інформаційної діяльності, виконання суб'єктами публічної адміністрації функцій регулювання, нагляду та контролю за її здійсненням, а також інформаційного забезпечення управлінської діяльності в різних сферах суспільного життя.

2. Охоплюючи як реальний, так і віртуальний простір обігу інформації, інформаційна сфера водночас не має чітко визначених меж свого існування, що не виключає проникнення окремих її елементів в інші сфери суспільної діяльності, де використовується інформація, інформаційні технології чи ресурси.

3. Інформаційна сфера формується і розвивається на підставі внутрішніх (властивих лише для неї) закономірностей, зумовлених характером конкретної інформації, видами інформаційної діяльності, а також їх правовими режимами, що забезпечує її динамічну природу.

4. Поглинаючи різні види інформаційної діяльності, інформаційна сфера виступає комплексним інтегрованим об'єктом права, що охоплює своїм змістом різні галузі суспільної діяльності, пов'язані з інформацією: видавничу, медіа, бібліотечну, архівну діяльність; діяльність у сфері зв'язку та інформатизації; забезпечення інформаційної безпеки; діяльність у галузі індустрії програмної продукції, формування електронних ресурсів та надання електронних адміністративних послуг, розробки і використання технологій «хмарних» обчислень, блокчейн в різних напрямах публічного адміністрування.

5. Маючи в своїй основі інформаційну діяльність, інформаційна сфера являє собою середовище виникнення та задоволення правомірних потреб, інтересів учасників інформаційних відносин шляхом виробництва продукції, надання інформаційних послуг, формування національної інформаційної інфраструктури.

6. Як середовище виникнення, зміни чи припинення інформаційних відносин, інформаційна сфера виступає предметно-територіальним простором набуття і реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників цих відносин, прийняття та виконання правових норм інформаційного законодавства.

7. Інформаційна сфера має власну внутрішню структуру, що включає в себе інформацію, яка перебуває в обігу на території України, інформаційні ресурси, інформаційно-комунікаційні технології незалежно від форми власності, а також суспільні інформаційні відносини та інструменти публічного адміністрування у цій сфері правового регулювання [29].

Сформульовані ознаки поняття «інформаційна сфера» у своїй сукупності несуть важливе методологічне навантаження, становлячи основу для адміністративно-правового забезпечення охорони інформаційної сфери як комплексного, інтегрованого об'єкта права, що поєднує в собі поряд з інформацією також інформаційні ресурси, національну інформаційну інфраструктуру та суспільні відносини, які складаються у процесі створення, використання, обробки та оновлення.

Натепер в юридичній літературі так само, як і в нормах законодавства України, відсутня одностайна позиція щодо розуміння змісту поняття «адміністративно-правове забезпечення». Оскільки завдання цього дослідження ставлять основний акцент у розробленні проблематики правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України саме на адміністративно-деліктологічні аспекти, наведемо лише основні погляди на сутність поняття «адміністративно-правове забезпечення», які, на наш погляд, найбільш повно відповідають меті цієї роботи.

Так, Є. Є. Колесников визначає адміністративно-правове забезпечення як упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію та розвиток, що здійснюється державою за допомогою спеціального механізму [36, с. 434].

У свою чергу М. В. Цвік розглядає поняття «адміністративно-правове забезпечення» у значенні цілеспрямованої дії на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових засобів [37, с. 327].

Досліджуючи вироблені правовою доктриною України погляди на зміст поняття «адміністративно-правове забезпечення», О. М. Гумін та Є. В. Пряхін доходять висновку про можливість виділення в межах цього поняття вузького та широкого аспектів його розуміння.

У широкому розумінні вказані вчені-правники розглядають адміністративно-правове забезпечення як упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорону, реалізацію і розвиток. Щодо вузького розуміння вчені-правознавці вказують на можливість зміни визначення

поняття «адміністративно-правове забезпечення» виходячи зі змісту суспільних відносин, про які йдеться у конкретному випадку [38, с. 48].

Узагальнення широкого та вузького аспектів розуміння змісту поняття «адміністративно-правове забезпечення» вказує на те, що його основу становить система послідовних, часто різновекторних дій уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, міжнародних організацій та громадських об'єднань, спрямованих на упорядкування чи регулювання публічно-правових відносин, охорону соціальних цінностей, що виникають у результаті їх реалізації, інструменти здійснення яких визначаються характером конкретних суспільних відносин.

Дотримуючись близької позиції, К. Ю. Галинська у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому проблемам адміністративно-правового забезпечення інформаційного правопорядку, також робить акцент у визначенні поняття, що розглядається, саме на активні дії із застосування адміністративно-правових засобів, спрямованих на захист інформаційної безпеки, охорону інформаційних прав і свобод особи, забезпечення інформаційного правопорядку [39, с. 51].

Досліджуючи в межах докторської дисертації теоретико-методологічні основи правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України, О. А. Баранов визначає систему такого забезпечення як «комплексне явище, яке має на меті забезпечити ефективне правове регулювання суспільних відносин, що пов'язані з оборотом інформації та забезпеченням цього обороту» [40, с. 28]. З огляду на це, до основних складників системи правового забезпечення інформаційної сфери дослідник пропонує включити такі елементи: «теоретичну базу, джерела права, правотворчу, правозастосовну, правоохоронну, підготовку кадрів тощо» [40, с. 28].

Оскільки інформаційна сфера в сучасному суспільстві постає у значенні комплексного, інтегрованого об'єкта права, елементи якого проникають у різні сфери суспільного життя, правове забезпечення її належного функціонування здійснюється правовими нормами та засобами різних галузей права, передусім інформаційного й адміністративного.

Постановка в межах цього дослідження основного акценту саме на адміністративно-деліктологічні аспекти правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України передбачає необхідність зосередження уваги насамперед на проблемах охорони інформаційної сфери від протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб, інших учасників публічно-правових відносин, наділених адміністративною деліктоздатністю, вирішення питання про можливість віднесення інформаційної сфери до загальних об'єктів адміністративно-правової охорони.

У вирішенні порушених проблем відправним є доктринальне положення про збіг категорій «об'єкт адміністративно-правової охорони» та «об'єкт адміністративного правопорушення» [41, с. 30; 42; 43, с. 154].

Постановка в єдиний нормативний ряд різних за функціональним призначенням та змістовим навантаженням понять зумовлена тим, що у своїй сукупності вони відображають різні аспекти однакових соціальних цінностей (благ), які здатні як задовольняти законні інтереси та правомірні потреби учасників різного роду суспільних відносин, так і спонукати їх до протиправної поведінки, спрямованої на порушення встановлених законом адміністративно-правових заборон, заподіяння шкоди учасникам публічно-правових відносин.

У науці адміністративного права поняття «об'єкт адміністративно-правової охорони» та «об'єкт адміністративного правопорушення» переважно розглядаються як суспільні відносини, обов'язковим учасником яких є публічна адміністрація, що виникають у різних сферах виконавчо-розпорядчої діяльності держави [41, с. 34; 44, с. 151; 45, с. 43]. Розвиваючи наведений концептуальний підхід щодо об'єктів адміністративно-правової охорони в інформаційній сфері, вчені-правники, як правило, до них відносять охоронювані нормами адміністративного законодавства суспільні відносини у галузі зв'язку та інформатизації [46, с. 78], суспільні відносини у сфері правового забезпечення інформаційної безпеки [47, с. 8; 48, с. 7], суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення права на доступ до інформації [49, с. 151], суспільні відносини, що існують у галузі

зв'язку, а також нормальна та безперебійна телекомунікаційна робота [6, с. 84].

Визнання за різними видами суспільних відносин, що складаються в інформаційній сфері, значення об'єктів адміністративно-правової охорони тягне за собою відображення динамічних аспектів інформаційної сфери. Адже, пов'язуючи дію механізму адміністративно-правової охорони із суспільними відносинами, що виникають в інформаційній сфері, прихильники цієї концепції тим самим надають інформаційній діяльності значення змістоутворюючого компонента для формування самого поняття «інформаційна сфера».

У дослідженні інформаційної сфери як об'єкта адміністративно-правової охорони через призму суспільних відносин основний акцент поняття, що розглядається, переміщується з просторово-юрисдикційного аспекту на предметний, тобто коло суспільних відносин, які виникають у процесі організації та здійснення інформаційної діяльності у галузі виробництва інформаційної продукції, надання інформаційних послуг, формування інформаційної інфраструктури з метою задоволення суспільних інформаційних потреб та правомірних інтересів.

Між тим ототожнення інформаційної сфери як об'єкта адміністративно-правової охорони з наявними в її просторі суспільними відносинами породжує логічне питання про те, що саме підлягає правовій охороні з боку держави – структурні елементи інформаційних відносин або їх цілісна система – та яким чином такий підхід узгоджується з виробленою доктриною інформаційного права структурою інформаційної сфери.

В юридичній літературі поряд з інформаційними відносинами до предметного складника (структури) інформаційної сфери також включаються інші елементи, безпосередньо пов'язані з інформаційною діяльністю, або такі, що виступають її продуктом, матеріально-технічною чи організаційною основою її здійснення.

Так, М. Кашапов до структури інформаційної сфери включив: 1) суб'єктів інформаційної взаємодії чи впливу; 2) власне інформацію, призначену для застосування суб'єктами інформаційної сфери; 3) інформаційну інфраструктуру, що забезпечує можливість здійснення обміну інформацією між суб'єктами; 4) суспільні

відносини, які складаються у зв'язку з формуванням, передачею, поширенням і зберіганням інформації [50].

На думку Н. М. Ковальової, структуру інформаційної сфери утворюють: інформація, інформаційна інфраструктура, суб'єкти, що здійснюють збирання, формування, поширення та використання інформації, а також система регулятивних засобів з упорядкування виникаючих у зв'язку із цим суспільних відносин [51].

У свою чергу О. О. Тихомиров та О. К. Тугарова вважають, що сучасна інформаційна сфера утворюється інтеграцією багатьох компонентів, кожен з яких часто сам розглядається як певна сфера. До основних із них належать: інформаційний простір; інформаційні ресурси; нформаційна продукція та послуги; інформаційна інфраструктура; інформаційні технології; інформаційна безпека; інформаційні відносини [14, с. 8].

Згідно з іншим поглядом, підтриманим представниками російської науки інформаційного права І. Л. Бачіло, В. О. Лопатіним, Б. М. Топорніним, М. О. Фатьяновим, елементами структури інформаційної сфери є:

1. **Інформаційні ресурси** – масиви документів, бази та банки даних, різноманітні архіви, бібліотеки, музейні фонди, які містять відомості, знання, зафіксовані на доступних носіях інформації.

2. **Інформаційна інфраструктура**, що являє собою сукупність інформаційних систем, які поєднують у собі інформаційно-телекомунікаційні структури, ІКТ, систему засобів масової інформації [15, с. 65, 66]. «Цілком очевидно є те, що перелік елементів інформаційної інфраструктури, перерахований авторами, є далеко не вичерпним. Крім того, у визначенні відсутня дуже важлива складова інформаційної сфери – система правил, відповідно до яких відбувається оборот інформації та інформаційних ресурсів, а також функціонування елементів інформаційної інфраструктури» [40, с. 26].

Разом із тим узагальнення системи елементів, віднесених ученими-правниками до структури інформаційної сфери, свідчить про їх безпосередній зв'язок з інформаційною діяльністю, її забезпеченням, організацією або цільовою спрямованістю. Це забезпечує набуття структурними елементами інформаційної

сфери динамічних властивостей, надає їм значення соціальних цінностей, на досягнення яких спрямована чи з використанням котрих здійснюється така діяльність.

Соціальна цінність елементів інформаційної сфери, на наш погляд, зумовлюється декількома факторами:

1) рівнем та широтою використання конкретних елементів інформаційної сфери у здійсненні інформаційної діяльності;

2) фактичними та юридичними зв'язками з правовим статусом учасників інформаційних відносин, тобто комплексом прав та обов'язків, встановлених законодавством України щодо володіння, користування чи розпорядження конкретними елементами, або їх складовими інформаційної сфери;

3) здатністю задовольняти правомірні інтереси та потреби членів інформаційного суспільства під час реалізації ними суб'єктивних прав та юридичних обов'язків;

4) характером впливу на поведінку учасників інформаційних відносин шляхом створення передумов для виникнення, зміни чи припинення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків щодо інформації, інформаційних ресурсів, ІКТ.

Формуючи та забезпечуючи реалізацію правових норм, держава значною мірою впливає на характер та зміст суспільних відносин, визначає побудову ієрархії охоронюваних правом суспільних цінностей у тому числі шляхом нормативного закріплення системи об'єктів адміністративно-правового захисту [52, с. 17].

Визначаючи систему суспільних цінностей, які охоплюються поняттям «об'єкти адміністративно-правової охорони», законодавство України, окрім іншого, відносить до них права і свободи громадян, власність, конституційний лад України, права і законні інтереси підприємств, установ і організацій, встановлений правопорядок (ст. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 (далі – КУпАП)) [53].

Зазначені групи соціальних цінностей були покладені положеннями ст. 9 КУпАП [53] в основу формування змісту поняття «адміністративне правопорушення». Тим самим законодавець пов'язав дві групи властивостей соціальних цінностей – об'єктів адміністративно-правової охорони та протиправного посягання.

Наведена законодавча лінія визначення об'єкта правової охорони одержала свій розвиток у нормах, закріплених у ч. 1 та 4 ст. 7 Закону України «Про інформацію» [26], інших актах інформаційного законодавства України, в яких право на інформацію, інформаційна безпека та інформаційний правопорядок визнаються об'єктами правової охорони.

Водночас аналогічно інформаційним відносинам закон безпосередньо не відносить інформаційну сферу до об'єктів адміністративно-правової охорони. Таку лінію розвитку адміністративно-деліктного законодавства України в частині визначення об'єктів адміністративно-правової охорони можна пояснити декількома факторами, наявними у правовому просторі нашої Держави:

по-перше, визначаючи в ст. 1 КУпАП [53] коло об'єктів адміністративно-правової охорони, законодавець відносить до них найбільш важливі соціальні цінності, здатні задовольнити суспільні потреби та правомірні інтереси широкої групи учасників публічно-правових відносин, у зв'язку з чим такі цінності набувають загальносоціального характеру і фактично проникають у різні сфери людської діяльності;

по-друге, інформаційна сфера є комплексним, міжгалузевим об'єктом права, який охоплює своїм змістом різні соціальні цінності, пов'язані з інформацією, у зв'язку з чим не має чітких (нормативно визначених) меж свого існування і може набувати як основного, так і допоміжного значення щодо різних сфер людської діяльності.

Попри відбиття зазначених факторів на вирішенні питання про визнання інформаційної сфери об'єктом адміністративно-правової охорони, законодавець, здійснюючи правове регулювання окремих видів інформаційної діяльності, водночас спрямував дію окремої групи правових норм на забезпечення правової охорони прав, законних інтересів учасників інформаційних відносин, об'єкти інформаційної інфраструктури, інформаційний правопорядок та інформаційну безпеку держави.

Такий висновок безпосередньо випливає із системного тлумачення окремих норм інформаційного законодавства

України: ст. 27 Закону України «Про рекламу» від 03.07.1996 № 270/96 [54], ч. 3 ст. 41, 43 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664–III [55], ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 № 3759-XII [56], якими встановлюються конкретні види об'єктів адміністративно-правової охорони в інформаційній сфері.

Спираючись на загальні закони діалектики – переходу кількісних змін у якісні, одиничного в загальне – можна констатувати, що законодавче визнання за інформаційними правами, обов'язками та законними інтересами, інформаційною інфраструктурою, інформаційною безпекою і правопорядком значення об'єктів адміністративно-правової охорони означає можливість віднесення інформаційної сфери до таких об'єктів, однак на більш високому (родовому) рівні.

Таку думку можна пояснити тим, що вказані вище об'єкти адміністративно-правової охорони функціонують і забезпечуються лише у тісному зв'язку між собою та не можуть існувати поза інформаційною сферою.

Водночас, на відміну від вказаних вище об'єктів, законодавство України не відносить до їх системи інформаційні відносини, що виключає можливість віднесення їх як цілісної юридичної конструкції до об'єктів адміністративно-правової охорони та можливість ототожнення у відповідному значенні з інформаційною сферою.

Таким чином, інформаційну сферу у значенні об'єкта адміністративно-правової охорони можна розглядати як сукупність пов'язаних з інформаційною діяльністю соціальних цінностей (інформаційних прав та обов'язків учасників інформаційних відносин, інформаційних ресурсів, інформаційної інфраструктури, інформаційної безпеки та інформаційного правопорядку), які виникають, формуються та забезпечуються в межах єдиного (реального та віртуального) інформаційного простору і спрямовані на задоволення правомірних інформаційних потреб та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства чи держави, соціальна цінність яких визнана законодавством України.

З метою розв'язання дискусій, пов'язаних із вирішенням питання про належність інформаційної сфери до об'єктів адміністративно-правової охорони, на наш погляд, у нормах КУпАП усі склади адміністративних інформаційних правопорушень слід об'єднати в одній главі за родовим об'єктом адміністративно-правової охорони під назвою «Адміністративні правопорушення, що вчиняються в інформаційній сфері».

1.2. Правова природа поняття, сутність та властивості адміністративних інформаційних правопорушень

На сучасному етапі розвитку інформаційного суспільства в Україні інформаційна сфера, не маючи чітко визначених нормами права меж [14, с. 48; 57; 58, с. 180], існує та розвивається за внутрішніми, властивими лише їй законами, правилами, у зв'язку з чим постає вразливим фактором життєдіяльності суспільства, недооцінка якого може призвести до виникнення соціально-політичних, економічних, а також правових конфліктів.

Останніми роками наукою інформаційного права було вироблено узагальнююче поняття, яким позначаються всі види деліктів в інформаційній сфері, – «інформаційне правопорушення» [39, с. 9; 59, с. 474, 475; 60, с. 208-214; 61, с.486; 62, с. 17; 63, с. 5].

Структуру наведеного поняття згідно з концепцією його авторів утворюють: інформаційні злочини, адміністративні інформаційні правопорушення, цивільно-правові інформаційні правопорушення, дисциплінарні інформаційні проступки [30; 64, с. 209; 65, с. 25].

Формулюючи склади адміністративних правопорушень в інформаційній сфері, законодавство України, як і законодавства більшості країн світу [66; 67; 68; 69; 70], не містить легального визначення цих деліктів, так само як і поняття «адміністративне інформаційне правопорушення». Така законодавча прогалина була заповнена багатоаспектними визначеннями вказаних

понять, виробленими наукою адміністративно-деліктного та інформаційного права.

О. В. Палушкін розглядає поняття «адміністративне інформаційне правопорушення» як суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дію чи бездіяльність) деліктоздатної особи, що посягає на встановлений порядок управління і вчинене в інформаційній сфері, чи з використанням інформаційних засобів або технологій роботи з інформацією незалежно від її форми, чи в іншій сфері людської діяльності в умовах інформаційного середовища [65, с. 25].

На думку Д. Б. Савчішкіна, адміністративне правопорушення у галузі зв'язку та інформатизації – це діяння, за яке передбачена адміністративна відповідальність, адміністративне покарання, що виражається як у майнових стягненнях, зокрема адміністративному штрафі, так і в немайнових обмеженнях правопорушника, наприклад попередженні [71, с. 10].

В. Я. Настюк та В. В. Білєвцева характеризують це поняття як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність конкретного суб'єкта, що вчиняє замах на встановлений інформаційний правопорядок і завдає шкоду інформаційній сфері або створює реальну загрозу такого спричинення, за яку законом встановлено адміністративну відповідальність [44].

Адміністративні інформаційні правопорушення, перебуваючи у тісному логічному зв'язку з більш загальним (родовим) поняттям «адміністративне правопорушення», є результатом наукового, еволюційного розвитку двох основних концепцій, у яких розкривається правова природа та сутність цього виду правопорушень. В основі кожної із цих концепцій лежать, передусім, правові форми взаємодії держави та людини у відносинах, пов'язаних із функціонуванням публічної адміністрації, а також характер правового зв'язку делікту з мірами адміністративної відповідальності.

Наявні в юридичній літературі концепції «адміністративного правопорушення» відображають не лише правову природу цього поняття, умови його становлення як ключової юридичної конструкції адміністративного права, але й виконують важливу

методологічну функцію, пов'язану з вирішенням питання про співвідношення понять «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок»» [72].

Згідно з однією з концепцій поняття «адміністративне правопорушення», «його виникнення пов'язано із становленням, розвитком адміністративної юстиції. Інститут адміністративної юстиції як правова реальність є результатом реалізації ідей Великої французької революції 1789–1794 років. Саме вони сформували розуміння про необхідність контролювати дії адміністрації. Мета такого контролю – забезпечити відповідальність адміністрації за рішення, які порушують права громадян та інших суб'єктів громадянського суспільства» [73, с. 23; 74, с. 8].

Правовими передумовами для визнання держави відповідальною за свої рішення стало закріплення в нормах Конституції Французької Республіки серед комплексу природніх прав людини права на свободу думки і слова, вільне поширення власних поглядів і переконань, права на звернення до органів державної влади з петицією чи іншою скаргою, клопотанням про надання інформації, необхідної людині для її життєдіяльності, а також права на оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації (Глава перша розділу 1 Конституції Французької Республіки від 03.09.1791) [75, с. 234].

У Загальній Декларації прав людини і громадянина від 26.08.1789, у ст. 11, було передбачено норми, згідно з якими «свобода вираження думки і поглядів є одним із найцінніших прав людини; кожен громадянин у зв'язку з цим може висловлюватися, писати та публікуватися вільно, під загрозою відповідальності лише за зловживання цією свободою у випадках, передбачених законом» [75, с. 209].

Аналіз змісту загальних положень законодавства країн Західної Європи часів Французької революції про права людини і громадянина показує, що поряд із конституційним проголошенням інформаційних прав особи, Конституція Французької Республіки та Загальна Декларація прав людини і громадянина визнали відповідальними за порушення цих прав державу, а також інших осіб, які поширюють неправдиві відомості чи дані.

Як зазначав А. Я. Антонович, право вільного вираження своїх думок і переконань у друкованій формі походить із права людини вільно розпоряджатися своїми силами для досягнення законних цілей. Проте, як і під час реалізації будь-якого права, і тут можливі зловживання. Наклеп, поширений у друкованій формі проти приватної особи, образа в друкованих засобах масової інформації суспільної моралі, заклики до непідкорення владним (управлінським) приписам тощо має бути віднесене до зловживань «друкованим словом» та до таких протиправних діянь, які вимагають застосування заходів запобігання і припинення. З іншого боку, необхідність належного правового регулювання «друкованого слова» зумовлюється його значенням для усього суспільства [76].

Разом зі змінами, яких зазнали конституційний та суспільний лад як самої Французької республіки, так і інших країн західної Європи, держава почала все більше набувати та здійснювати сервісно-регуляторні функції, спрямовані на забезпечення реалізації прав громадян, господарських об'єднань, інших комерційних утворень [77].

«Це призвело до акумулювання в межах державного апарату значного обсягу інформації про чинні закони та покарання за їх порушення; про встановлені і сплачені податки; про умови набуття того чи іншого правового, перш за все спеціального, статусу; про правила розподілу земель та процедури їх одержання; про умови виконання громадянами обов'язків, покладених на них державою. Фактично створивши монополію на володіння та розпорядження офіційною інформацією, держава породила механізм публічного адміністрування, в межах якого відсутність у особи необхідних офіційних відомостей чи даних про підстави, форми реалізації закріплених за нею прав та обов'язків унеможливлює її участь у різних сферах суспільних відносин» [30].

Наприкінці 19 століття в країнах західної Європи істотно зросла кількість адміністративних актів, якими порушувалися права особи. У зв'язку із цим низка держав, зокрема Італія, Німеччина, Нідерланди, Франція, Швеція, були змушені визнати себе відповідальними за діяльність своєї публічної адміністрації,

навіть якщо вона здійснювалася в межах наданої компетенції, шляхом розширення складів правопорушень, суб'єктами яких виступають посадові та службові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування. На цій основі виникла юридична потреба у формуванні інституту адміністративної юстиції, призначеного для вирішення спорів (врегулювання конфліктів) між представниками суб'єктів публічної адміністрації та громадянами, юридичними особами [78, с. 107; 42].

Саме на інститут адміністративної юстиції в країнах західної Європи було покладено завдання з правової кваліфікації порушень прав на інформацію, свободу вираження поглядів і переконань, встановлених правових режимів інформації, які вчинені суб'єктами публічної адміністрації під час виконання покладених на них функцій і завдань.

Отже, розглядати виникнення адміністративного правопорушення як юридичної реалії і одного з інститутів адміністративної юстиції можна лише з виникненням інституту відповідальності публічної адміністрації перед людиною за свою діяльність, формуванням системи спеціальних органів судової влади, наділених компетенцією щодо скасування протиправних рішень, дій, бездіяльності вказаних суб'єктів, застосування санкцій за порушення встановленого публічного інформаційного правопорядку.

Від так, такі правові феномени, як «адміністративне право, адміністративне правопорушення, адміністративна юстиція, виникають фактично одночасно й існують в інтегративних зв'язках системним утворенням. У такому контексті адміністративні правопорушення – це правопорушення у сервісно-регуляторній сфері адміністративного права» [79, с. 18], тобто такі, що вчиняються у відносинах публічного адміністрування.

Згідно з базовими положеннями сервісно-регуляторної концепції, адміністративне право – це аж ніяк не «управлінське право», а головним чином «публічно-сервісне право», тобто право, спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках із суб'єктами публічної адміністрації.

Об'єктивним критерієм для такого визначення предмета адміністративного права, писав В. Б. Авер'янов, є не управлінський характер регульованих відносин, а обов'язкова наявність у цих відносинах особливого суб'єкта – тобто такого, в якому уособлюється так звана «публічна адміністрація» – у вигляді або державних органів виконавчої влади, або виконавчих органів місцевого самоврядування. Стосовно ж характеру зазначених відносин, то, на думку дослідника, переважають у них не управлінські ознаки, а ознаки так званої «публічної сервісної» діяльності, тобто діяльності держави й органів місцевого самоврядування щодо забезпечення такого порядку їх взаємодії з населенням, конкретними (фізичними і юридичними) особами, за якого останні здатні ефективно реалізувати свої права і законні інтереси [80, с. 28-29].

Інституційне оформлення публічно-правових відносин, що складаються у сервісно-регуляторній сфері діяльності держави, в окремий змістоутворюючий складник предмета галузі адміністративного права є об'єктивним відображенням фундаментальних ідей про правову державу, які несуть у собі істотний вплив на формування сучасної публічної адміністрації.

Характеризуючи сутність правової держави, відомий вчений-правознавець дореволюційного періоду В. Гессен зазначав: «Правовою визнається держава, яка визнає обов'язковими для себе, як уряду та законодавця, юридичні норми». На цій основі дослідник дійшов висновку, що правова держава у здійсненні своїх виконавчо-розпорядчих та судових функцій зв'язана та обмежена правом, перебуває під його дією, а не поза його впливом. Приймаючи закон, держава зв'язує та підпорядковує йому не лише підлеглих їй індивідів, але й прямо чи опосередковано сама себе. В особі урядової влади держава підпорядкована закону так само, як і кожен громадянин окремо. На цій основі В. Гессен робить висновок, що підзаконний характер виконавчої влади визначається правом. Законодавець покладає на виконавчу владу певні обов'язки, надає їй конкретні права. Обов'язкам урядової влади відповідають права, її правам – обов'язки підвладних.

Ще однією змістоутворюючою властивістю правової держави, на яку звертав увагу В. Гессен, є визнання за індивідом конкретної міри свободи – сфери, вихід суб'єктами публічної адміністрації за межі якої не допускається за будь-яких обставин. Обов'язкам державної влади щодо невтручання відповідає право індивіда на таке невтручання; це право, як і будь-яке суб'єктивне публічне право, захищається судовим чи судово-адміністративним позовом [82, с. 271, 273, 278].

Дотримуючись близької позиції, інший видатний вчений-правознавець Б. О. Кістяківський вважав, що основна властивість правової держави полягає у визначеності меж державної влади, а сама влада є обмеженою та підзаконною. Окрім цього, дослідник зазначав: «У правовій державі як деякі органи державної влади, так і сам правовий порядок організовується за допомогою народу. Таким чином, для правової держави теж властива державна влада, однак ця влада поставлена у конкретні межі, вона здійснюється у визначених формах та має правовий характер» [82, с. 281].

Відображені в поглядах класиків правничої думки сутнісні ідеї правової держави розкривають змістоутворюючі правила взаємодії суб'єктів публічної адміністрації з громадянами та юридичними особами, закладають теоретичні засади для формування так званої сервісно-регуляторної концепції діяльності держави.

З позицій дослідження предмета адміністративного права така сутність правової держави означає, що під дію норм цієї галузі права підпадають суспільні відносини, які складаються у процесі організації та здійснення публічною адміністрацією сервісно-регуляторних функцій щодо надання передбачених законом адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, задоволення публічних інтересів і потреб суспільства в різних сферах життєдіяльності, захисту прав особи, проходження громадянами публічної служби, а також нормативного встановлення і реалізації відповідальності публічної адміністрації за свою діяльність.

Розвиток основних положень сервісно-регуляторної концепції адміністративного права в деліктологічній площині дає підстави нам розглядати поняття «адміністративне інформаційне правопорушення» як протиправне, винне діяння (дію чи бездіяль-

ність), вчинене суб'єктом публічної адміністрації, його посадовою особою, іншим суб'єктом публічно-правових інформаційних відносин у зв'язку з невиконанням чи неналежним виконанням покладених на нього обов'язків, у тому числі делегованих повноважень, що має наслідком порушення інформаційних прав особи, встановлених актами законодавства України правових режимів інформації, публічного інформаційного правопорядку, посягання на основи інформаційної безпеки держави або безпідставне обмеження доступу до державних інформаційних ресурсів, за яке законом встановлена адміністративна відповідальність.

Згідно з іншою концепцією, що одержала в літературі назву караної, адміністративні правопорушення є результатом трансформації поліцейських чи фіскальних проступків, за які встановлювалася кримінальна відповідальність, у зв'язку з чим такі делікти одержали назву «кримінальних проступків» [42].

П. П. Пусторослєв, досліджуючи у своїх працях проблему розмежування злочинів та інших видів правопорушень, зазначав, що з логічної точки зору розмежувальною ознакою виступає лише те, що притаманно кожному з двох груп явищ, які відмежовуються, і не властиве іншим явищам. Відповідно, розмежувальною ознакою злочинного діяння у сфері протиправної поведінки може бути лише те, що притаманне кожному злочину та не властиве жодному некримінальному правопорушенню [83].

«Історичний аналіз свідчить, що виникнення поняття «адміністративний проступок» пов'язано зі спробами вдосконалити кримінальне законодавство шляхом розмежування кримінальних вчинків за ступенем суспільної небезпеки». В. К. Колпаков вважає: «Найбільш вдало таке розмежування було здійснено у французькому Кодексі 1795 року. У ньому виділялись: а) злочини – діяння, за які встановлювалися тілесні покарання; б) проступки або делікти – діяння, за які передбачали покарання виправного характеру» [73, с. 21-22].

На відміну від карного права Франції, законодавство Німеччини поділяло кримінально карані діяння на злочини, проступки та порушення.

При легальному встановленні ознак складів тих чи інших кримінально караних діянь, законодавство Пруссії, а згодом і Німеччини виходило із так званого «адміністративного розсуду» стосовно засобів кримінального примусу, що призвело до розуміння адміністративних правопорушень як невиконання або неналежного виконання громадянами обов'язкових приписів суб'єктів публічної адміністрації або вчинення таких діянь, за які покарання призначалося в адміністративному порядку. Метою таких стягнень було не відновлення порушеного права чи охоронюваного законом інтересу, а покарання за непідкорення волі суб'єктів публічної адміністрації [42; 72].

Наведена концепція офіційно була визнана законодавством Німеччини в період XVIII – першої половини XIX століття і проіснувала до формування адміністративного правопорушення у його сучасному розумінні.

Перші легальні спроби вирішення проблеми розмежування злочинів та адміністративних правопорушень, що вчиняються в інформаційній сфері, на землях лівобережної України були здійснені в нормах Уложення Про покарання кримінальні та виправні (далі – Уложення), прийнятого 15.08.1845.

Згідно з нормами ст. 1 цього законодавчого акта, «будь-яке порушення закону, через яке здійснюється посягання на недоторканність прав верховної влади чи встановленою нею влад, або права чи безпеку суспільства, або приватних осіб, є злочином».

У ст. 1 Уложення проступком іменується «порушення правил, прав, приватної чи суспільної безпеки або користі, охоронюваних законом». Поряд із цим Уложення у ст. 3 закріплювало норму, за якою правила публічного управління визнавалися об'єктом протиправних посягань з боку проступків, покарання за які призначалися виходячи зі ступеня його суспільної небезпеки та роду самого діяння [84, с. 174].

Норми уложення надавали великого значення інформаційним правопорушенням, особливо тим, які посягали на авторитет органів влади Російської імперії, інформаційну безпеку, свободу світогляду та віросповідання, діяльність преси та видавничу діяльність.

Буквальний зміст норм Уложення вказує на домінування серед таких правопорушень саме інформаційних злочинів, покарання за які призначалися судом чи судом присяжних у формі позбавлення волі, висилки на каторжні роботи, тілесних ушкоджень, конфіскації усього майна чи дарованих вольностей.

Натомість інформаційні проступки не одержали широкого визнання в Уложенні, що зумовлено їх незначним ступенем соціальної шкідливості, нездатністю навіть у сукупності підірвати авторитет чи стабільність імперської влади. У зв'язку із цим норми карного права переважно встановлювали покарання за інформаційні проступки у формі арешту, позбавлення спеціального права, виправних робіт чи конфіскації майна.

Зважаючи на відсутність чітких та недвозначних критеріїв розмежування інформаційних злочинів від проступків, до системи останніх були включені окремі групи деліктів, які за своїм об'єктом протиправного посягання, суб'єктом вчинення, засобами юридичного покарання мають публічно-правову (адміністративну) сутність.

Тим самим норми Уложення фактично заклали основу для легалізації поліцейської концепції адміністративних проступків на землях лівобережної України, яка, незважаючи на глибокі зміни у державному та суспільному устрої, системі об'єктів правової охорони, елементах складів самих деліктів, дістала свій розвиток у положеннях законодавства СРСР про адміністративні правопорушення.

Наслідком такого законодавчого підходу до визначення сутності адміністративних правопорушень стало включення цього поняття до одного синонімічного ряду разом з адміністративними проступками, що знайшло своє відображення в положеннях ст. 7 Основ законодавства СРСР «Про адміністративні правопорушення» 1980 року [85], а згодом у нормах загальної та спеціальної частин КУпАП [53].

«У період прийняття КУпАП від 07.12.1984 держава зберігала за собою монополію на публічну, а часто і масову інформацію. У зв'язку з чим інформація та інформаційні ресурси набули значення засобів маніпулювання масовою свідомістю громадян, стали загальним інструментом підтримки авторитету та

непорушності радянської влади, а сама держава, її органи та посадові особи зазвичай не розглядалися законом як суб'єкти адміністративної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері» [72].

Конституційне визнання держави відповідальною перед людиною за свою діяльність поряд із закріпленням на рівні норм основного Закону права кожної людини на інформацію [1] актуалізувало перед Україною завдання щодо створення системи ефективних гарантій реалізації цього права.

Як одну з таких гарантій Закон України «Про інформацію» [26] визнав юридичну відповідальність учасників інформаційних відносин, зокрема суб'єктів публічної адміністрації, за порушення конституційного права людини на інформацію.

Зазначені аспекти юридичної відповідальності щодо інформаційної сфери дістали свій розвиток у нормах КУпАП [53] та інших актах адміністративно-деліктного законодавства України, положення якого зазнали істотних змін у частині розширення складів адміністративних інформаційних правопорушень [54; 55; 56]. Основний вектор таких змін стосувався насамперед законодавчого закріплення складів адміністративних правопорушень, відповідальність за які настає для спеціальних суб'єктів: посадових осіб публічної адміністрації, юридичних осіб приватного права, які на підставі закону та індивідуальних адміністративних актів надають публічні послуги громадянам чи господарським організаціям, а також фізичних осіб-підприємців.

Попри закладення перших сучасних підвалин сервісно-регуляторної концепції адміністративних інформаційних правопорушень, КУпАП [53] зберіг нормативні рудименти поліцейської концепції, що виявляються у широкому застосуванні позасудових процедур притягнення до адміністративної відповідальності, закріпленням значної кількості складів деліктів, суб'єктами яких визнаються фізичні особи без спеціального статусу [72], наявності в системі адміністративних правопорушень значної кількості деліктів, приватно-правових за своєю сутністю, постановленні основного акценту у формулюванні ознак протиправних діянь саме на порушення встановлених державою загально-обов'язкових правил суспіль-

ної поведінки, а не на невиконання конкретних функцій держави [86; 87, с. 157].

Сприйнята національним законодавством концепція поняття «адміністративне правопорушення» під впливом різних історико-політичних процесів, що розвивалися у світі та в Україні, зокрема, увібрала в себе елементи двох течій щодо розвитку цього поняття.

Такий висновок ґрунтується на положеннях адміністративно-деліктного законодавства, в яких відбивається сутність та правова природа адміністративних інформаційних правопорушень, зокрема:

1. Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається діяння (дія або бездіяльність), що посягає на встановлений порядок управління, власність, громадський порядок, права та свободи людини і громадянина, які охороняються законом (ч. 1 ст. 9 КУпАП) [53].

2. Формулюючи склади адміністративних правопорушень, законодавство України встановлює адміністративні покарання як для посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, так і щодо фізичних та юридичних осіб приватного права, зокрема, які здійснюють окремі види підприємницької діяльності.

3. Визнані адміністративними правопорушеннями діяння вчиняються під час реалізації не лише публічно-правових, але й в окремих випадках прямо передбачених актами адміністративно-деліктного законодавства України приватно-правових відносин.

4. Санкції за адміністративні правопорушення мають як майновий, так і організаційний чи особистий характер (ст. 24 КУпАП [53], ст. 239 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436-IV (далі – ГК України) [88].

5. За адміністративні правопорушення стягнення можуть застосовуватися не лише органами адміністративної юрисдикції, але й безпосередньо судом у порядку, передбаченому КАС України (ст. 247 КУпАП [53], ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (далі – КАС України) [89].

6. Законодавство України [53] та правова доктрина [90, с. 75; 91, с. 43] поряд із презумпцією невинуватості у справах про

адміністративні правопорушення допускає також дію презумпції винуватості щодо суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб у справах щодо визнання протиправними їхніх рішень, дій чи бездіяльності (ч. 2 ст. 71 КАС України) [89].

Виступаючи нормативною та доктринальною основою для сучасної концепції поняття «адміністративне правопорушення», наведені положення відображають загальні властивості цього виду деліктів, що притаманні їм у тому числі в межах інформаційної сфери.

Разом із тим проникнення елементів інформаційної сфери фактично в усі галузі та сфери суспільної діяльності тягне за собою використання інформації, інформаційних ресурсів та технологій для вчинення різних видів адміністративних правопорушень. При цьому незалежно від того, вчинені такі делікти в інформаційній сфері чи ні, за своєю суттю вони не завжди є інформаційно-правовими, що дає підстави розглядати всю систему адміністративних правопорушень, що вчиняються в інформаційній сфері, з позицій широкого та вузького підходів.

У широкому розумінні до категорії адміністративних правопорушень, що вчиняються в інформаційній сфері, належать усі делікти, які за своїми властивостями є адміністративно-правовими, незалежно від ознак їх складів, наслідків або причин вчинення, якщо прояв протиправної поведінки мав місце в межах національного інформаційного простору України. Іншими словами, для об'єднання адміністративних правопорушень в єдиний вид таких, що вчиняються в інформаційній сфері, досить лише одного просторово-територіального критерію.

Якщо ж виходити з вузького розуміння змісту поняття «адміністративне правопорушення в інформаційній сфері», то цим видом деліктів, на наш погляд, повинні охоплюватися адміністративні інформаційні правопорушення у їх власному розумінні. Говорячи критеріями адміністративно-деліктного регулювання інформаційних відносин, до категорії адміністративних правопорушень в інформаційній сфері належать передбачені актами адміністративно-деліктного законодавства склади деліктів, предметом протиправного посягання яких виступають інформація, інформаційні ресурси чи технології або інформаційна

сфера в цілому, а також ті, об'єктом в яких виступають інформаційні права, свободи особи, правові режими інформації чи гарантований державою публічний інформаційний правопорядок.

Виходячи зі змісту завдань, визначених для цього дослідження, а також спираючись на раніше обґрунтовану потребу адміністративно-деліктного забезпечення правової охорони інформаційної сфери України та її елементів як одного з пріоритетних напрямів діяльності сучасної держави, саме вузький підхід до розуміння сутності адміністративних правопорушень, що розглядаються, буде застосований в межах цієї роботи.

Будучи явищем реальної дійсності, адміністративні інформаційні правопорушення характеризуються різними властивостями, які залежно від правових властивостей можуть мати юридичне значення або не мати його (наприклад, у разі розголошення державної, службової чи конфіденційної інформації – розмір носія такої інформації, місце розголошення, правовий статус суб'єкта протиправної поведінки).

Характерною особливістю адміністративних інформаційних правопорушень є те, що, як різновиду інформаційних деліктів, їм властиві не лише загальні, але й спеціальні (родові ознаки), що відображають специфіку цієї категорії соціально шкідливих діянь в інформаційній сфері [46, с. 75, 76; 49, с. 7].

Кожна з ознак адміністративних правопорушень, що характеризує їх загальні (родові) чи спеціальні (видові) властивості, має свій особливий прояв для конкретного виду проступків, що вимагає з'ясування наукової та практичної сутності кожної з них, встановлення особливостей їх юридичного впливу на кваліфікацію деліктів.

Законодавство абсолютної більшості країн світу, розкриваючи зміст поняття «адміністративне правопорушення», безпосередньо пов'язує його з такою невід'ємною ознакою, як протиправність діяння (ч. 1 ст. 9 КУпАП [40], ст. 6 Закону Республіки Словенія «Про проступки» від 12.12.2002 № 163, ст. 5 Закону Республіки Сербія «Про проступки» [92, с. 462, 673]).

У правовій доктрині ознака протиправності адміністративних правопорушень переважно розглядається через призму двох основних аспектів:

«По-перше, протиправність є зовнішньою стороною суспільно небезпечного або шкідливого діяння. Це означає, що суспільно небезпечне або шкідливе діяння повинно бути офіційно визнано законом у якості протиправного.

По-друге, протиправність є об'єктивною якістю правопорушення. Об'єктивною в сенсі того, що правопорушення посягає на істотне в праві, тобто на ті соціальні блага, той порядок у суспільних відносинах, який підтримується за допомогою правового інструменту» [45, с. 16].

Законодавче та доктринальне визнання за конкретним деліктом ознаки його протиправності реалізується через адміністративно-правові заборони, які охоплюють своїм змістом обов'язок учасників публічно-правових відносин додержуватися встановлених (санкціонованих) державою правил поведінки, обов'язок щодо недопущення порушення чинних обмежень та заборон, а також правові наслідки їх порушення [93].

Саме відхилення від нормативних приписів, якими встановлюються правові обмеження та заборони, має наслідком вчинення адміністративного правопорушення як об'єктивного вираження юридичного конфлікту між приписами забороняючих адміністративно-деліктних норм, дозволеною державою та бажаною суб'єктом проступку моделлю поведінки» [94, с. 112].

Як показує логічне тлумачення змісту норм, закріплених у ч. 2 та 3 ст. 32, ст. 34 Конституції України [1], ч. 1 ст. 6, а також ч. 2 ст. 7 Закону України «Про інформацію» [26], ґрунтуючись на положеннях людиноцентристської концепції правової держави, публічний інформаційний правопорядок водночас спирається на правові заборони, спрямовані на запобігання випадкам протиправного обмеження, оспорювання чи невизнання інформаційних прав особи, фактам безпідставної обробки інформації або використанню ІКТ в протиправних цілях. Від вичерпності, імперативності правових заборон в інформаційній сфері залежить чіткість нормативних меж між правомірною та протиправною поведінкою учасників інформаційних відносин, наявність або відсутність причин та умов, які сприяють порушенням суб'єктами публічної адміністрації прав особи на інформацію, правових режимів самої інформації, а також

ефективність реалізації засобів запобігання адміністративним правопорушенням.

Перебуваючи в площині правової регламентації забороняючих норм, протиправність поведінки учасників інформаційних відносин може проявлятися як у невиконанні чи неналежному виконанні ними встановлених обов'язків щодо надання, збирання, оприлюднення, зберігання, охорони та захисту інформації, так і у вчиненні дій, заборонених законом, спрямованих на порушення встановленого правового режиму елементів інформаційної сфери або створення загроз для інформаційної безпеки держави.

Під таким кутом зору протиправність як ознака адміністративних інформаційних правопорушень може розглядатися як тріада покладених на суб'єкта публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових інформаційних відносин обов'язків із додержання встановлених правил роботи з інформацією, недопущення порушення встановлених обмежень та заборон, а також понесення негативних наслідків, викликаних застосуванням адміністративних стягнень.

Характеризуючи у своїй сукупності протиправність адміністративних інформаційних правопорушень, вказані обов'язки проявляються та реалізуються в особливому просторі, в межах якого здійснюється діяльність із пошуку, створення, обробки, передачі, одержання, зберігання, захисту та використання інформації незалежно від форм і технологій її обробки, створення та застосування ІКТ і формування державних і комунальних інформаційних ресурсів, побудова механізму електронного урядування в цілому.

«Законодавство України, не виключаючи ймовірність виникнення ризиків порушення інформаційних прав особи, правових режимів інформації, інформаційних ресурсів, передбачає обставини, з виникненням яких діяння, що за формальними ознаками є протиправним, не вважається адміністративним правопорушенням і не тягне за собою застосування адміністративних стягнень. Йдеться, передусім, про крайню необхідність, яка положеннями ст. 18 КупАП [53] віднесена саме до таких обставин» [95, с. 124]. Її зовнішній прояв, зміст та правові форми щодо адміністративних інформаційних

правопорушень значною мірою зумовлюється своєрідною сутністю суспільних відносин, які складаються в інформаційній сфері, властивостями інформації та ІКТ, призначеними для обробки такої інформації.

Так, наприклад, згідно з ч. 2 ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI, суб'єкти владних повноважень – розпорядники публічної інформації, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини». «При цьому за правилами, закріпленими у ч. 1 ст. 11 вказаного Закону, «посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю» [96].

«Із системного тлумачення змісту наведених норм випливає, що крайня необхідність в інформаційній сфері являє собою дії суб'єктів інформаційних правовідносин щодо розкриття інформації з обмеженим доступом, надання доступу до інформаційних ресурсів, інформаційно-телекомунікаційних систем, які за формальними та/або матеріальними ознаками визнаються адміністративними правопорушеннями, але через наявні загрози для національної безпеки, інформаційного простору, економічного добробуту та прав людини, коли ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами, не вважаються правопорушеннями, якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена.

Визначаючи загальні критерії стану крайньої необхідності, КУпАП у ст. 18 водночас не дав відповіді на питання: чи є закріплені в актах законодавства України обставини, що характеризують діяння як вчинене у стані крайньої необхідності, виключними, або перелік таких обставин може розширюватися рішеннями суду?

Відповідь на поставлене питання перебуває в межах змісту правових норм, якими встановлені обставини, що виключають протиправність діянь в інформаційній сфері. Конституція України (ч. 2 ст. 32), Закон України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 2 ст. 8, ч. 1 ст. 11) фактично встановлюють вичерпний перелік обставин, з настанням яких виключається протиправність діяння в інформаційній сфері.

Зважаючи на імперативний, виключний характер обставин, які зумовлюють стан крайньої необхідності діяння, можна зробити висновок, що лише закон може встановлювати обставини, які за формальними ознаками характеризують діяння як протиправне, але з виникненням стану крайньої необхідності виключають його протиправність» [95, с. 124, 125].

«Серед дослідників проблематики адміністративних правопорушень поширена думка, що однією зі змістоутворюючих ознак цього виду деліктів є їх суспільна небезпечність. Такий науковий погляд у різні часи відстоювався: І. А. Галаганом, І. П. Голосніченко, П. В. Діхтієвським, Є. В. Додіним, Л. В. Ковалем, Ю. М. Козловим, В. К. Колпаковим, О. О. Леонідовою, О. С. Літошенко, О. В. Лисенко, П. Є. Матвієнко, О. В. Палушкіним, Л. Л. Поповим, Б. Д. Сорокіним, Д. Б. Савчішкіним, А. В. Стрєльніковим, С. С. Студенікіним, М. С. Студенікіною, В. В. Цветковим, А. П. Шергіним та іншими» [97, с. 129, 130].

Щодо визнання за адміністративними правопорушеннями ознаки їх суспільної небезпеки точаться дискусії ще із середини XX століття. Сучасною теорією адміністративно-деліктного права було вироблено декілька шляхів розв'язання цієї дискусії, які умовно можна об'єднати у три концептуальні погляди.

Згідно з першим поглядом, підтриманим, зокрема, Л. В. Ковалем, поняття «суспільна небезпека» є загальним, що характеризується ступенем, тобто питомою вагою шкоди та кількістю, яка виявляється у повторності та рецидиві.

Другий погляд (І. П. Голосніченко) полягає в тому, що загальним є поняття «шкідливість». Зростання або зниження питомої ваги шкідливості утворює відповідний ступінь суспільної небезпеки.

Третій погляд (Є. В. Додін) полягає в тому, що поняття «суспільна небезпека» є загальним за якісним характером та кількісним ступенем. Зростання або зниження питомої ваги кількісних показників, відповідно до законів діалектики, впливає на якісний зміст, тобто на характер самого проступку [79, с. 20, 21].

Незважаючи на певні концептуальні відмінності, прихильники теорії суспільної небезпечності адміністративних деліктів, передусім, виходять із матеріальної єдності всіх правопорушень [98, с. 31]. І злочини, і адміністративні правопорушення, і дисциплінарні проступки, і цивільні правопорушення є до певної міри суспільно небезпечними діяннями. Тому суспільна небезпека – це ознака, властива їм усім без винятку. Відмінність полягає лише в ступені суспільної небезпеки. Злочини мають підвищений ступінь суспільної небезпеки порівняно з іншими видами правопорушень. Адміністративним проступкам та іншим правопорушенням вона властива «меншою», «неважкою» мірою і не досягає рівня, з якого починається застосування заходів кримінальної репресії [45, с. 23, 24].

На думку Д. Б. Савчишкіна, якби адміністративні правопорушення не тягнули б за собою виникнення шкідливих наслідків, не становили безпосередньої загрози для особи, суспільства та держави в цілому, то зникла би потреба встановлювати юридичну відповідальність за їх вчинення, утворювати спеціальний апарат із боротьби з ними [46, с. 78].

Згідно з іншою доктринальною позицією, адміністративне правопорушення не може становити небезпеку для суспільства в цілому, бо воно завдає певної шкоди лише конкретній фізичній або юридичній особі, а у визначених законом випадках державі в цілому. Тому більш прийнятним, як видається, є термін «соціальна шкідливість», який використаний у ст. 3 Конституції України у визначенні юридичного значення людини, її життя і здоров'я, честі, гідності, недоторканності та безпеки поряд із проголошенням держави відповідальною перед людиною за свою діяльність [1].

«Така ознака, як соціальна шкідливість, з одного боку, передбачає, що правопорушення заподіює шкоду об'єктам адміністративно-правової охорони, а з іншого – підкреслює, що таке заподіяння шкоди не є значним і не несе серйозної

небезпеки суспільству чи конкретній фізичній або юридичній особі. Таку наукову позицію в різні часи відстоювали, зокрема: А. М. Благодарний, А. М. Васильєв, Д. М. Бахрах, О. О. Леонідова, Г. І. Петров, І. С. Самощенко, О. В. Чуприна, О. М. Якуба та інші.

Дискусійна природа наслідків адміністративних правопорушень бере своє коріння в легальних, нормативно закріплених визначеннях понять «злочин» та «адміністративне правопорушення»» [97, с. 130].

Сформульована в положеннях ст. 9 КУпАП конструкція адміністративного правопорушення не вказує на суспільну небезпечність чи соціальну шкідливість як на невід'ємну властивість цього виду правопорушень.

Натомість Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III (далі – КК України) у ч. 1 та 2 ст. 11 безпосередньо встановлює, що злочином є передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину. Якщо конкретна дія або бездіяльність містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого КК України, але через малозначність не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі, таке діяння не вважається злочином, а тому згідно з ч. 1 ст. 2 Кодексу не є підставою кримінальної відповідальності [99].

Системне тлумачення змісту наведених норм вказує на застосування нормами кримінального та адміністративного законодавства суспільної небезпеки як критерію відмежування злочинів від інших видів інформаційних правопорушень: адміністративних, дисциплінарних, цивільно-правових.

На думку Д. С. Азарова, характер суспільної небезпеки інформаційних злочинів зумовлений не важливістю об'єкта посягань та великим розміром шкоди, що потенційно заподіюється злочинами цього виду, а ступенем, тобто цінністю інформації, впливаючи на яку винний завдає шкоди об'єкту, та психічним ставленням суб'єкта до наслідків свого діяння і мотивами злочинця [100, с. 7, 14]. Наведений погляд за своєю суттю відображає таку ознаку інформації, як її нелінійний характер, тобто незалежність якісних властивостей інформації від її кількості.

На думку О. В. Кохановської, «в усіх випадках, коли йдеться про інформацію поза будь-яким матеріальним носієм або про інформацію, яка пов'язана жорстко із своїм носієм, йдеться про об'єкт, який не має ціни, вартості, а лише може бути оцінений за його важливістю, вчасністю тощо, а не набути ціну, як майно. Це товар особливого роду, який піддається оцінці, але не встановленню його вартості» [101, с. 7-8].

В аспекті суспільної небезпеки вказана властивість інформації означає, що правові та соціальні наслідки адміністративного правопорушення так само, як і злочину, зумовлюються насамперед цінністю протиправно використаної чи здобутої інформації, правовим режимом її обігу, мотивами та засобами вчинення делікту, формою і ступенем вини порушника, однак у жодному разі не кількістю такої інформації.

У зв'язку із цим слід погодитися з Д. С. Азаровим щодо недостатності для визначння суспільної небезпеки лише критерію розмірів заподіяної правопорушенням шкоди [100, с. 14]. Інформація, оскільки вона є немайновим, ідеальним предметом правової охорони, що здатний до тиражування, обробляється і передається за допомогою ІКТ, чим забезпечується максимально швидкий доступ інформації до потенційних адресатів [102, с. 9].

КУпАП [53] аналогічно до інших актів адміністративно-деліктного законодавства України [28; 54; 55; 56] часто вказує на конкретні негативні наслідки делікту в інформаційній сфері, проте прямо не називає ці наслідки суспільно небезпечними, шкідливими чи антисоціальними.

Такий законодавчий підхід, згідно з яким більшість складів адміністративних інформаційних правопорушень є формальними, тобто не зв'язаними законом зі шкодою чи будь-якими іншими наслідками майнового характеру, викликав широку підтримку у науковій літературі. Для адміністративних деліктів цього виду досить лише самого факту порушення наявних дозволів, обмежень чи заборон в інформаційній сфері, навіть якщо вони лише становлять загрозу завдання шкоди учасникам публічно-правових інформаційних відносин [49, с. 151, 152; 65, с. 24; 103, с. 64; 104, с. 10].

Виходячи з таких правових позицій, усі адміністративні правопорушення, зокрема ті, що вчиняються в інформаційній сфері, мають антисоціальну сутність, що виявляється у їх негативних наслідках для носіїв інформаційних прав і свобод, держави або суспільства в цілому, навіть коли такі наслідки не мають майнового вираження і проявляються у порушенні конкретних інформаційних прав особи, встановлених правил інформаційної діяльності чи посяганні на публічний інформаційний правопорядок.

Невід'ємною ознакою адміністративного правопорушення є його караність, тобто обов'язкове настання адміністративної відповідальності особи, яка вчинила адміністративне правопорушення [105, с. 81; 95, с. 119].

Як зазначає Д. Б. Савчішкін, вказана ознака адміністративних правопорушень є одним зі складників адміністративної відповідальності, що відображає зв'язок цього правового засобу із самим адміністративним правопорушенням, чинить на правопорушника профілактичний вплив з метою запобігання вчиненню правопорушень у майбутньому [106, с. 65].

Поділяючи наведену думку Д. Б. Савчішкіна та спираючись на логічне тлумачення змісту адміністративно-деліктних норм, якими встановлюється відповідальність за адміністративні інформаційні правопорушення, слід констатувати, що законодавець використовує ознаку караності адміністративних правопорушень щонайменше у двох основних значеннях:

1) як соціально-правовий та майновий стан, якого зазнає особа, визнана винною у вчиненні адміністративного правопорушення у разі застосування до неї адміністративного покарання;

2) як стан впливу заходів адміністративної відповідальності на порушника публічно-правових обмежень, дозволів чи заборон, що діють у межах національної інформаційної сфери України.

З огляду на вказані аспекти прояву ознаки караності адміністративних інформаційних правопорушень, законодавство України допускає різні форми покарання правопорушників як за кількісними та якісними властивостями, так і за характером впливу на суб'єкта правопорушення.

«Серед дослідників проблематики адміністративних інформаційних правопорушень найбільшу підтримку одержав погляд, відповідно до якого, зважаючи на немайнову природу інформації, її здатність до необмеженого тиражування, часту не пов'язаність із матеріальним носієм або безпосереднім власником, здатність до зміни як за змістом, так і за формою [2; 45, с. 8], найбільш поширеними видами покарань за адміністративні інформаційні правопорушення є майнові покарання, передусім штрафи» [95, с. 119; 71, с. 6; 49, с. 7].

Наведений погляд грунтується на положеннях адміністративно-деліктних норм, санкції яких встановлюють штраф, конфіскацію майна, вилучення незаконно одержаного прибутку як міри покарання за адміністративні інформаційні правопорушення: ст. ст. 51-2, 53-2, 53-6, 82-1, 91-4, 144 – 148-5, 163-11, 164-1, 164-7 – 164-9, 164-12, 164-14, 164-15, 188-39, 188-40, 212-2, 212-3, 212-6 КУпАП [53], ст. 27 Закону України «Про рекламу [54]», ч. 2 ст. 75 Закону України «Про телекомунікації» [28], ст. 41, 43 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [55], ст. 75 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56].

«Як найбільш поширена міра майнового адміністративного покарання штраф переважно виражається у неоподаткованих мінімумах доходів громадян [53], що на практиці через стабільний, незначний розмір облікової одиниці має наслідком невідповідність розмірів адміністративних штрафів характеру соціальної шкідливості адміністративного інформаційного правопорушення.

Наслідком законодавчої побудови такої моделі штрафів за вказані адміністративні правопорушення є істотне зниження їх профілактичних, карних та виховних властивостей для учасників інформаційних відносин, до яких були застосовані санкції цього виду» [95, с. 119].

Як виняток із загального правила про встановлення розмірів адміністративного штрафу можна зазначити положення ст. 27 Закону України «Про рекламу» [54], ч. 2 ст. 75 Закону України «Про телекомунікації» [28], що як розрахункову одиницю розмірів штрафів використовують мінімальний розмір заробітної плати або ринкову вартість інформаційної продукції та послуг.

Маючи винятковий характер щодо адміністративних штрафів за законодавством України, зазначені розрахункові одиниці для цього покарання знайшли своє легальне визнання в нормах адміністративно-деліктного законодавства Албанії, Болгарії, Бельгії, Італії, Казахстану, Латвії, Німеччини, Російської Федерації, Сербії, Словенії, Франції та інших країн.

Такий законодавчий підхід до визначення розмірів штрафів за адміністративні інформаційні правопорушення визнаний позитивним у науці адміністративної деліктології з огляду на профілактичну мету адміністративних стягнень, встановлених у нормах адміністративно-деліктного законодавства України [49, с. 7].

«Динамічна природа мінімальної заробітної плати як облікової фінансової одиниці сприяє наближенню розміру адміністративного покарання до наслідків протиправної поведінки, що забезпечить функціонально-правову єдність, узгодженість та невід'ємність законодавчо встановлених ознак адміністративних інформаційних деліктів.

У зв'язку із цим вважаємо науково обгрунтованою і практично виправданою пропозицію науковців про заміну у проекті Адміністративно-деліктного кодексу України неоподаткованого мінімуму доходів громадян на встановлений законом розмір мінімальної заробітної плати як базової розрахункової одиниці розмірів штрафів за адміністративні інформаційні правопорушення» [95, с. 120].

Законодавче поєднання великої кількості адміністративних правопорушень в інформаційній сфері за ознакою виду адміністративного покарання не завжди означає однаковість карного впливу на правопорушників, правових наслідків такого впливу.

Санкції окремих адміністративно-деліктних норм, зокрема: ст. ст. 51-2, 53-2, 91-4, 145, 146, 148, 148-2, 148-3, 148-5, 163-11, 164-14, 164-15 тощо [53], ч. 3 ст. 41 та ч. 3 ст. 43 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [55], встановлюють досить широкі мінімальні та максимальні межі негативного, примусового впливу на поведінку порушника одних і тих самих обмежень та заборон в інформаційній сфері, що на практиці породжує виникнення додаткових корупційних ризиків.

Адже закон, окрім загальних обставин, що пом'якшують чи обтяжують адміністративну відповідальність, фактично не встановлює додаткових критеріїв визначення остаточного розміру покарань, що на практиці може призвести до неоднакових за ступенем впливу на інтереси порушника наслідків. «Іншими словами, в інформаційній сфері караність окремих видів адміністративних правопорушень може істотно розрізнятися за якісними показниками в однакових категоріях справ, що веде до зниження профілактичної дії адміністративних стягнень.

З метою забезпечення пропорційності покарань соціально шкідливим наслідкам адміністративних інформаційних правопорушень, удосконалення профілактичної дії майнових адміністративних стягнень пропонуємо ст. 27 КУпАП доповнити частиною другою такого змісту: «Мінімальна межа розміру адміністративного штрафу не може бути меншою половини від його максимальної межі за конкретне адміністративне правопорушення»» [95, с. 121].

Щодо окремих складів адміністративних інформаційних правопорушень законодавство України допускає прояв адміністративної караності через застосування стягнень у формі конфіскації майна та речей, що стали безпосереднім знаряддям чи об'єктом адміністративного правопорушення, – ст. 51-2, 146, 212-6 КУпАП, попередження – ст. 92-1 КУпАП[53], анулювання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності – ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56], ч. 2 ст. 58 Закону України «Про радіочистотний ресурс України» від 01.06.2000 № 1770-III [107].

Законодавче розширення системи адміністративних покарань за правопорушення в інформаційній сфері має в своїй основі виконання нормами адміністративно-деліктного законодавства завдань із профілактики адміністративних інформаційних правопорушень, урізноманітнення правових форм впливу на майнові чи особисті (немайнові) інтереси деліквента, обмеження або позбавлення його реальної можливості використовувати спеціальні засоби вчинення деліктів, результати деліктологічної поведінки, розпоряджатися ними.

«…Аналіз норм чинного в Україні законодавства на предмет виявлення сутності адміністративної караності як ознаки адміністративних інформаційних правопорушень дозволяє виокремити ряд проблем, пов'язаних із цією властивістю:

По-перше, визначаючи те або інше діяння як адміністративне інформаційне правопорушення, закон в окремих випадках не встановлює міру адміністративної чи будь-якої іншої юридичної відповідальності за його вчинення. Говорячи критеріями правового регулювання, законодавство України встановлює протиправність (заборону вчинення) окремих діянь, проте не передбачає важливу їх ознаку – адміністративну караність, що згідно із загальноприйнятими в теорії і практиці адміністративної деліктології поглядами виключає можливість кваліфікації діяння як адміністративного правопорушення. По-друге, практика законотворчого процесу в інформаційній сфері допускає формулювання рівнозначних складів адміністративних правопорушень в неоднакових за юридичною силою та призначенням актах законодавства України. При цьому лише одне з таких порушень забезпечується санкцією адміністративно-правової норми.

Така модель правового регулювання властива, зокрема, відносинам, що складаються у сфері забезпечення доступу фізичних та юридичних осіб до публічної, в тому числі таємної, інформації» [95, с. 122, 123; 96; 108].

За загальним правилом із таких видів правопорушень адміністративним повинно визнаватися те, склад якого визначений дизпозицією адміністративно-деліктної норми та забезпечений адміністративною санкцією [106, с. 81].

Поділяючи зазначену позицію, пропонуємо ст. 39 Закону України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-XII в редакції закону України від 21.09.1999 № 1079-XIV та частину першу статті 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» виключити.

Таким чином, як загальна ознака адміністративних інформаційних правопорушень караність протиправної поведінки учасника інформаційних відносин полягає у виникненні для нього додаткового обов'язку (обов'язків), зумовленого вчиненням

правопорушення, виконання якого тягне за собою настання негативних наслідків майнового, особистого чи організаційного характеру, що спрямовано на виховання особи-порушника, недопущення вчинення ним протиправних діянь у майбутньому, відвернення фактів переростання адміністративних деліктів у злочини чи інші проступки.

Адміністративно-деліктне законодавство України та більшості країн світу у формулюванні визначення поняття «адміністративного правопорушення» безпосередньо пов'язує його зміст із такою ознакою, як винність правопорушника, хоча не завжди наводить її визначення [66; 67; 68; 69; 70; 109; 110; 111].

Як ознака адміністративних правопорушень та властивість поведінки, винність являє собою психічний стан особи порушника, що є на момент вчинення проступку і виражається в усвідомленні характеру протиправної поведінки, її наслідків та бажанні у їх виникненні чи небажанні цього, проте за умови сподівання на їх не настання або самостійне відвернення.

Через особливі властивості інформації як предмета адміністративних інформаційних правопорушень винність правопорушника, як внутрішня властивість його поведінки, проявляється не лише в усвідомленні характеру протиправної поведінки та її безпосередніх наслідків, але й значною мірою зумовлюється ступенем розуміння змісту самої інформації (відомостей або даних), правил і умов їх використання, способів обробки, наслідків протиправного знищення чи розголошення [112, с. 38].

З нейрон-психологічної точки зору будь-яка інформація, потрапляючи до органів чуття, передається до лівої півкулі головного мозку людини, де відбувається її психологічний аналіз і синтез, що в результаті формує поведінку одержувача інформації, визначає ступінь розуміння її змісту та наслідків подальшого використання [113, с. 141].

Об'єднання в єдине ціле юридичних та медичних аспектів винності як ознаки адміністративних правопорушень вказує на перебування в її основі поняття «вини», що розглядається вченими-адміністративістами як «психічне ставлення особи, яка вчинила адміністративний проступок, до свого вчинку, шкідливих наслідків, які наступили в результаті цього діяння»

[103, с. 109)]. Таке бачення «вини» є узагальненням ідей її психологічної концепції, яка одержала широке визнання як у доктрині адміністративно-деліктного права, так і в теорії юридичної відповідальності в цілому [42; 71; 106, с. 82].

Виходячи із загальних положень наведеної концепції, для визнання діяння адміністративним правопорушенням необхідно встановити, що воно є продуктом (результатом) психологічної діяльності осудної особи.

Оскільки поняття «вина» традиційно в науці адміністративної деліктології розглядається через призму суб'єктивної сторони правопорушення, то питання, пов'язані з її формами, ступенем, особливостями прояву щодо суб'єктів публічної адміністрації та юридичних осіб – суб'єктів надання інформаційних послуг – будуть предметом детального дослідження в межах підрозділу 2.4. цієї роботи.

Узагальнення змісту нормативних ознак адміністративних правопорушень дає підстави нам розглядати це поняття в межах інформаційної сфери як протиправне, соціально шкідливе, винне діяння (дію чи бездіяльність), вчинене суб'єктом публічної адміністрації, його посадовою особою, іншим деліктоздатним суб'єктом публічно-правових інформаційних відносин, яке порушує інформаційні права особи, суспільний інформаційний правопорядок, встановлений актами законодавства України правовий режим інформації, інформаційних ресурсів та технологій, посягає на об'єкти права власності в інформаційній сфері чи перешкоджає правомірній інформаційній діяльності, чим створює загрозу для національної інформаційної безпеки, і за яке законом встановлено адміністративну відповідальність.

Наведене визначення за своїм змістом охоплює низку властивостей, які дозволяють виокремити адміністративні інформаційні правопорушення в самостійний вид деліктів, що увібрали в себе властивості адміністративних та інформаційних правопорушень, відмежувати їх від інших категорій протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері.

Серед властивостей адміністративних інформаційних правопорушень, що створюють основу для виділення цих

деліктів в окремий вид протиправних діянь учасників інформаційних відносин, можна виділити такі:

1. Адміністративні інформаційні правопорушення є соціально шкідливими деліктами, які виражаються у порушенні інформаційних прав особи, суспільного інформаційного правопорядку, встановленого актами законодавства України правового режиму інформації, інформаційних ресурсів та технологій, посяганні на об'єкти права власності в інформаційній сфері чи створенні перешкод правомірній інформаційній діяльності, що не мають ознак злочину.

2. Адміністративні інформаційні правопорушення мають міжгалузеву сутність, тобто не лише посягають на охоронювані законом публічні інтереси, інформаційні права особи, правові режими інформації, встановлені законом правила інформаційної діяльності, але й мають місце у сфері фінансів, державної служби, де інформація виступає спеціальним предметом правового регулювання.

3. Будучи правовим та соціальним антиподом правомірної поведінки учасників інформаційних відносин, адміністративне інформаційне правопорушення виступає безпосередньою підставою адміністративної відповідальності, що має виключно нормативний характер.

4. Адміністративне інформаційне правопорушення є відхиленням від заданих в інформаційній сфері нормативних координат діяльності публічної адміністрації, а у випадках, прямо передбачених законом, – фізичних та юридичних осіб приватного права, у зв'язку з чим така поведінка визнається протиправною та забороняється законом.

5. Адміністративні правопорушення, які посягають на встановлені правові режими інформації, інформаційних ресурсів чи технологій, вчиняються в особливій сфері правового регулювання – інформаційній сфері – з використанням засобів та знарядь, придатних для протиправного впливу на предмети правової охорони в інформаційному просторі України.

6. Адміністративне інформаційне правопорушення виступає різновидом соціальних конфліктів, зумовлених невиконанням чи неналежним виконанням суб'єктами публічної адміністрації,

їх посадовими особами, іншими особами, які виконують делеговані повноваження, сервісно-регуляторних функцій держави чи порушенням процедур надання публічних інформаційно-комунікаційних послуг.

7. Адміністративні інформаційні правопорушення, виступаючи об'єктивним вираженням причин, умов, що сприяють розвитку адміністративної деліктності, становлять пряму загрозу для регіональної, національної, міжнародної інформаційної безпеки.

8. Предметом посягання в адміністративних правопорушеннях, що вчиняються в інформаційній сфері, завжди є інформація, інформаційні ресурси, ІКТ, що перебувають під правовою охороною держави, інших володільців та розпорядників інформації.

Наведені ознаки у своїй сукупності зумовлюють міжгалузеву (комплексну) сутність адміністративних інформаційних правопорушень.

Такий погляд зумовлений декількома факторами.

По-перше, сферою вчинення правопорушень даного виду є національна інформаційна сфера України, елементи якої проникають у різні напрями діяльності публічної адміністрації і яка у зв'язку із цим підпадає під дію нормативно-правових актів різної галузевої належності.

По-друге, адміністративні інформаційні правопорушення, як правило, виступають безпосереднім результатом порушення норм матеріального інформаційного права, тоді як порушення справи про адміністративне правопорушення, правова кваліфікація проступків, призначення покарання за їх вчинення, виконання постанов про притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється згідно з нормами адміністративно-деліктного права.

По-третє, адміністративні інформаційні правопорушення вчиняються не лише в реальному, а й у віртуальному просторі, що вимагає застосування додаткових засобів виявлення, фіксації та запобігання.

Об'єктивне існування зазначених факторів в умовах розвитку інформаційного суспільства, розбудови в Україні сучасної моделі електронного урядування веде до поступового перетворення адміністративних інформаційних правопорушень на один із

найпоширеніших видів протиправної поведінки суб'єктів публічно-правових інформаційних відносин, перетворює їх на складний об'єкт адміністративно-деліктологічного впливу з боку органів адміністративної юрисдикції України та суду. У зв'язку із цим наукове з'ясування сутності адміністративних інформаційних правопорушень, грунтовне визначення причин та умов, що сприяють вчиненню цих деліктів, проведення обгрунтованої адміністративної деліктолізації протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері, є актуальним завданням для сучасної науки адміністративної деліктології, що потребує нагального розв'язання.

1.3. Концептуальні підходи до визначення поняття, предмета та системи адміністративної деліктології в інформаційній сфері

Розвиток України як незалежної, демократичної та правової держави [1] супроводжується проведенням широкомасштабної, багатовекторної адміністративно-правової реформи, метою якої, окрім іншого, є формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам [114; 115, с. 64].

Проте, як показують численні наукові дослідження з питань адміністративно-правової реформи в Україні [47, с. 3; 116, с. 147; 117, с. 156; 118, с. 63], сучасна трансформація форм та засобів взаємодії суб'єктів публічної адміністрації між собою, з громадянами та юридичними особами, побудова сучасної моделі електронного урядування супроводжується стійкою тенденцією до зростання кількості адміністративних інформаційних правопорушень, що негативно відбивається на процесах інформатизації діяльності держави, знижує ефективність виконання державою покладених на неї функцій і завдань.

Такий стан публічного інформаційного правопорядку в Україні вимагає ґрунтовного наукового дослідження причин та умов, що

сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, їх належної правової кваліфікації, комплексного аналізу структури та динаміки розвитку адміністративної деліктності в інформаційній сфері, а також вироблення науково обґрунтованих засобів протидії цьому антисоціальному явищу.

«Юридичною наукою, яка за своїми предметно-функціональними властивостями прийняла на себе виконання відповідних завдань в різних сферах діяльності публічної адміністрації, зокрема в інформаційній сфері, стала адміністративна деліктологія. Такий висновок випливає з аналізу вироблених правовою доктриною поглядів на зміст та функціональне призначення адміністративної деліктології» [115].

Так, Є. В. Додін визначив адміністративну деліктологію як сукупність знань та уявлень про адміністративну деліктність, її причини та закономірності, про заходи нейтралізації та запобігання [119, с. 10].

Б. Є. Абдурахманов вважає, що адміністративна деліктологія – соціально-правова наука, де процес вивчення ґрунтується на дослідженні стану, масштабів та поширеності адміністративних правопорушень, особи –порушника адміністративно-правових норм, причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, прогнозуванні динаміки розвитку адміністративної деліктності, що дасть змогу розробити високоефективні заходи профілактики адміністративної деліктності, а також наукові прийоми та методологію адміністративно-деліктологічних досліджень, які ґрунтуються на положеннях адміністративного законодавства, судовій практиці, адміністративно-юрисдикційній діяльності уповноважених державних органів, порівняльно-правовій нормотворчості, вивченні наукових основ різних видів адміністративних правопорушень з метою виявлення властивих їм спільних ознак, принципів та закономірних зв’язків [120, с. 8].

У свою чергу М. І. Нікулін визначає поняття «адміністративна деліктологія» як відносно самостійну систему знань, завданням якої є дослідження та вивчення адміністративної деліктності як соціально-правового явища, її тенденцій, закономірностей (властивих для сучасності, минулого і майбутнього) та причин,

що сприяють проявам протиправної поведінки, а також розроблення й оцінка заходів запобігання адміністративним правопорушенням з метою вдосконалення теорії та практики зниження рівня адміністративної деліктності [121, с. 14].

«Аналіз наведених визначень доводить, що у правознавстві поняттям «адміністративна деліктологія» охоплюється система скомпонованих за спільним предметом та методами дослідження знань про адміністративну деліктність, причини та умови, які сприяють виникненню цього антисоціального явища, її структуру, стан та динаміку, соціально-правову природу особи порушника, а також організаційно-правові засоби запобігання адміністративним правопорушенням, державні програми такої діяльності» [115, с. 65].

Порівняно з традиційним підходом до визначення поняття «адміністративна деліктологія» більш глибоко до його інтерпретації, на наш погляд, підійшов Е. Є. Гензюк. Обґрунтовуючи існування адміністративної деліктології як складного соціально-правового явища, вчений-адміністративіст вважає, що це поняття в об'єктивному аспекті відображає процеси, свідомість, поведінку та діяльність людей у сфері суспільних відносин, що регулюються адміністративними правилами, нормами, а в суб'єктивному аспекті характеризує систему знань про стан адміністративно-деліктного законодавства, механізми його виконання, причини, умови, фактори вчинення адміністративних правопорушень, а також ефективність заходів адміністративної відповідальності [122, с. 9].

Формулювання визначення поняття «адміністративна деліктологія» шляхом виділення в межах його змісту об'єктивного та суб'єктивного аспектів розкриває її в декількох пов'язаних між собою і водночас відносно самостійних напрямах: як комплексної, юридичної науки; спеціальної навчальної дисципліни, а також галузі правоохоронної діяльності, що використовує наукові доробки деліктології.

Об'єктивні аспекти деліктології відображають ті процеси, фактори і явища, які мають місце у суспільстві чи породжені його життєдіяльністю і негативно відбиваються на охоронюваних державою соціальних цінностях (правах і свободах людини,

публічному правопорядку, конституційному ладі), що потребує дослідження за допомогою наявного в адміністративній деліктології інструментарія.

Іншими словами, об'єктивними аспектами охоплюються компоненти, що закладають предметно-об'єктну основу адміністративної деліктології, становлять підґрунтя для проведення адміністративно-деліктологічних досліджень, практичної діяльності у сфері профілактики адміністративної деліктності.

Виходячи з об'єктивних уявлень про адміністративну деліктологію, зазначимо, що саме на загальному рівні відбувається поділ самостійної юридичної науки на окремі напрями деліктологічних досліджень та спеціалізація діяльності з профілактики окремих видів адміністративних правопорушень. Натомість на рівні адміністративної деліктології, окресленому суб'єктивним аспектом, зароджуються самостійні теоретичні концепції, поняття, що пояснюють фактори, процеси та явища, включені до загальної частини адміністративної деліктології. Таким чином, на рівні суб'єктивного аспекту адміністративної деліктології відбувається її розщеплення на три основні форми існування: самостійну юридичну науку, вид правотворчої та правоохоронної діяльності і навчальну дисципліну.

«Як самостійна юридична наука адміністративна деліктологія, на наш погляд, – це система емпірично сформованих та теоретично обґрунтованих знань про адміністративну деліктність у сфері діяльності публічної адміністрації, її характер, стан, динаміку розвитку на конкретній території за окремо взятий проміжок часу, причини та умови, які сприяють виникненню цього антисоціального явища, засоби їх усунення, а також методику і методи профілактики адміністративних правопорушень.

На основі вироблених у правознавстві визначень адміністративної деліктології можна виділити її основні ознаки, в яких розкривається її сутність та соціально-правове призначення в механізмі реалізації державної адміністративно-деліктної політики.

1. Адміністративна деліктологія являє собою цілісну систему знань та уявлень про адміністративну деліктність, причини та

умови, що сприяють її розвитку, соціально-правові та психологічні властивості особи правопорушника, а також методику, засоби і програми її профілактики на загальнодержавному, регіональному чи місцевому рівнях.

2. Поєднання в межах предмета науки адміністративної деліктології різних аспектів адміністративної деліктності: причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, соціально-правових та психологічних властивостей особи правопорушника, заходів запобігання розвитку адміністративної деліктності зумовлює комплексний характер цієї юридичної науки.

3. Як юридична наука, адміністративна деліктологія забезпечує теоретичну розробку та практичну реалізацію спеціальних заходів і програм із запобігання адміністративним правопорушенням, охорони і захисту найважливіших соціальних цінностей від протиправного посягання з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших учасників публічно-правових відносин, чим фактично створює правову основу для адміністративно-деліктної політики держави.

4. Вирішуючи завдання з науково-прикладного забезпечення запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення та усунення причин, що сприяють їх вчиненню, адміністративна деліктологія широко використовує інструментарій інших юридичних наук: конфліктології, кримінології, юридичної психології.

5. Адміністративна деліктологія, предметом дослідження якої є різні аспекти адміністративної деліктності, вивчає як матеріальні норми, що визначають склади адміністративних правопорушень чи адміністративно-правові заборони, так і приписи адміністративно-процесуальних норм, що регламентують провадження у справах про адміністративні правопорушення, у зв'язку з чим охоплює своєю структурою матеріальні та процесуальні аспекти діяльності із запобігання адміністративній деліктності, забезпечення охорони і захисту визнаних у суспільстві соціальних цінностей від протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших учасників публічно-правових відносин.

Наведені ознаки дозволяють визначити адміністративну деліктологію як самостійну юридичну науку про адміністративну деліктність, причини та умови її існування, особу порушника, завданнями якої є формування системи організаційно-правових та соціально-економічних заходів запобігання адміністративним правопорушенням, охорона прав фізичних, юридичних осіб у відносинах із публічною адміністрацією, а також усунення негативних соціально-правових факторів, які породжують юридичні конфлікти в різних сферах публічно-правового регулювання» [115, с. 66].

Виділення адміністративної деліктології у самостійний вид юридичної діяльності, а згодом і в окрему юридичну науку, навчальну дисципліну та галузь знань у юридичній літературі пов'язується з дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук А. П. Шергіна на тему: «Адміністративне стягнення за радянським правом», (1969р.) [123, с. 6; 121, с. 6], в якій самостійне комплексне висвітлення одержали причини та умови, що сприяють розвитку адміністративної деліктності.

Різні аспекти адміністративної деліктології дістали свого розвитку у дисертаційних та монографічних працях українських учених-адміністративістів, зокрема: Л. В. Коваля «Административно-деликтные отношения» (К., 1979 р.) [124], О. І. Остапенка «Адміністративна деліктність у сфері охорони громадського порядку та її профілактика» (К., 1984 р.) [125].

Значний внесок у розвиток адміністративної деліктології зробив професор Є. В. Додін, глибокі наукові пошуки якого щодо визначення місця адміністративної деліктології в системі інших юридичних наук дозволили виділити загальну та спеціальну частини адміністративної деліктології, обґрунтувати їх структуру, зміст [118, с. 6].

Однак найбільш ґрунтовно до проблем формування концептуальних основ адміністративної деліктології підійшов професор В. І. Ремнєв, якого ряд учених-адміністративістів, зокрема І. П. Голосніченко, В. В. Денисенко, А. М. Дерюга, В. К. Колпаков, М. П. Мишляєв, М. І. Нікулін та інші, визнали фундатором вказаної юридичної науки [121, с. 7; 126, с. 6; 127, с. 4].

У 1979 році було опубліковано монографію цього дослідника «Актуальные вопросы административной деликтологии», в якій окреслено вектор розвитку нового на той час наукового напряму в структурі юридичної науки.

У своїх роботах В. І. Ремнєв розглядав адміністративну деліктологію як складову частину більш загальної науки деліктології, комплексний науковий напрям, метою якого є вивчення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень, що не мають ознак злочинів, розроблення заходів з їх профілактики та ліквідації [128, с. 3].

Під керівництвом професора В. І. Ремнєва вперше було розроблено загальну методологічну програму «Розробка наукових основ адміністративної деліктології», а також утворено робочу групу з формування нового напряму юридичної науки – адміністративної деліктології – для виявлення та наукового дослідження причин розвитку адміністративної деліктності в різних сферах державного управління, розробки заходів протидії цьому антисоціальному явищу [121, с. 7].

Із розпадом Радянського союзу, зміною конституційного та економічного ладу інтенсивність досліджень у сфері адміністративної деліктології істотно знизилася.

Стагнація в процесах проведення адміністративно-деліктологічних досліджень головним чином була пов'язана з неготовністю цієї науки дати належну теоретичну оцінку тих явищ, які супроводжували процес становлення України як незалежної демократичної, соціальної та правової держави.

Наявність у той час великої кількості антисоціальних діянь, що вчинялися у сфері діяльності публічної адміністрації та не були забезпечені адміністративно-правовими заборонами, легалізація нових, раніше невідомих складів адміністративних правопорушень поряд зі збільшенням соціально-економічних причин вчинення адміністративних правопорушень порівняно з громадсько-політичними вимагали від адміністративної деліктології перегляду сформованого понятійного апарату, усталених концепцій і теорій.

Глибокі зміни в структурі предмета, завданнях та цілях адміністративної деліктології зумовлені також зміною на консти-

туційному рівні характеру взаємодії суб'єктів публічної адміністрації з людиною, що стало основою для побудови цієї науки на новій законодавчій платформі.

Відправним принципом у механізмі адміністративно-правового регулювання вказаних відносин є відповідальність суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені, обмежені чи оспорені.

Реалізація зазначеного принципу відображає легальну мету адміністративно-правового регулювання – встановлення і регламентація таких взаємин громадян, у яких кожній людині має бути гарантовано реальне додержання й охорона з боку виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у разі їх порушення [115].

Задекларовані у Концепції адміністративно-правової реформи зміни у регулюванні адміністративно-правових відносин зумовили зміну вектору наукових досліджень, які проводилися в межах адміністративної деліктології.

Серед наукових робіт, підготовлених на цьому етапі розвитку адміністративної деліктології, можна виділити докторську дисертацію О. І. Остапенка «Адміністративна деліктологія» (К., 1996 р.) [129], роботу «Адміністративна деліктологія – курс лекцій» за редакцією Є. В. Додіна (Одеса 1997 р.) [130] та деякі інші наукові праці, предметний складник яких становили окремі деліктологічні проблеми.

Створивши ґрунтовну теоретичну основу для подальших наукових досліджень у сфері адміністративної деліктології, вказані наукові праці поряд із докорінними змінами адміністративно-деліктного законодавства, які відбулися у зв'язку з прийняттям 05.04.2001 КК України [99[та імплементацією норм Конституції України [1] в національне законодавство, окреслили вектор майбутнього розвитку адміністративної деліктології в незалежній Україні.

Серед дослідників, чиї монографічні та дисертаційні роботи стали науково-методологічною основою для розвитку адміністративної деліктології, варто назвати А. І. Берлача [131], К. Л. Бугайчука [45], Є. С. Герасименка [132], І. П. Голосніченка [133],

І. С. Гриценка [134], П. В. Діхтієвського [52], Т. О. Коломоєць [135], В. К. Колпакова [79], А. Т. Комзюка [136], О. С. Літошенко [137], Д. М. Лук'янця [138], Р. С. Мельника [139], А. О. Селіванова [140] та інших учених-адміністративістів.

Поряд із працями українських дослідників проблеми адміністративної деліктології досліджуються в роботах зарубіжних учених-адміністративістів, переважно білоруських, казахських та російських: А. П. Агапова [141], В. Ф. Анісімова [142], Д. М. Бахраха [143], Е. Є. Гензюка [122], В. В. Денисенка [144], А. М. Дерюги [127], В. О. Круглова [145], М. П. Мишляєва [126], М. І. Нікуліна [121], Л. Л. Попова [77], О. С. Рагачової [146], А. П. Шергіна [123] та інших.

Дослідження історичних аспектів розвитку науки адміністративної деліктології дозволяє нам виділити основні передумови її становлення як самостійного напряму наукових досліджень, галузі знань та навчальної дисципліни.

1. **Фактичні передумови**, які виявляються в істотному збільшенні кількості адміністративних деліктів, що вчиняються в різних сферах діяльності публічної адміністрації і спричинені неоднорідними соціально-правовими, економічними чинниками, виявлення та усунення яких вимагає формування самостійної юридичної науки, здатної розробити ефективну модель профілактики адміністративної деліктності.

2. **Доктринальні передумови**, пов'язані з тим, що у правознавстві утворилася розгалужена, цілісна система знань про адміністративну деліктність, засоби її профілактики, особливості адміністративно-правової охорони та захисту прав, свобод, правомірних інтересів від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації, які у зв'язку зі своєрідним предметом дослідження виділилися в окрему юридичну науку, яка поєднала в собі досягнення адміністративного права, кримінології, юридичної конфліктології, психології, соціології, теорії права.

3. **Нормативні передумови**, спричинені необхідністю формування інституційно зв'язаної системи законодавства про адміністративні правопорушення, засоби їх запобігання, провадження у відповідній категорії справ, проведення його кодифікації з урахуванням цілей та завдань сучасної адміністративно-деліктної політики держави, досягнень законодавчої техніки.

4. **Правозастосовчі передумови**, пов'язані з практичними потребами у виробленні комплексу організаційно-правових, методологічних, соціально-психологічних заходів, спрямованих на виявлення, запобігання та недопущення у майбутньому адміністративних правопорушень, забезпечення адміністративно-правової охорони і захисту визнаних у суспільстві соціальних цінностей від протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших учасників публічно-правових відносин.

5. **Соціально-психологічні передумови,** які полягають у тому, що під впливом різних факторів соціального, економічного чи особистого характеру серед учасників адміністративно-правових відносин утворилася окрема, досить широка група фізичних осіб, схильних до вчинення адміністративних правопорушень, створення у правовому просторі юридичних конфліктів, поведінка яких вимагає наукового вивчення та формування комплексу заходів профілактичного характеру, метою яких є виховання та перевиховання відповідної категорії осіб, недопущення порушення ними приписів адміністративно-правових заборон у майбутньому.

Існування зазначених передумов для формування адміністративної деліктології як самостійної науки, поява в правовому полі України нових адміністративно-правових заборон, розрахованих на різні види суспільної діяльності, зумовили диференціацію, внутрішнє поглиблення деліктологічних досліджень проблем запобігання окремим видам адміністративних правопорушень.

Така тенденція зберігає свою актуальність і щодо адміністративних інформаційних правопорушень, які останніми роками все частіше виступають предметом досліджень науки адміністративної деліктології [6, с. 7; 46, с. 71; 47, с. 8; 49, с. 156; 65, с. 23; 103, с. 7; 147, с. 27].

Пов'язано це з тим, що в умовах інтенсивного розвитку інформаційної інфраструктури, розширення видів інформаційної діяльності, включно з тими, які здійснюються суб'єктами публічної адміністрації, іншими суб'єктами надання публічних інформаційних послуг, у національному правовому просторі часто виникають інформаційно-правові конфлікти, які станов-

лять пряму загрозу для інформаційної безпеки держави, а відповідно, вимагають наукового розроблення, законодавчого забезпечення ефективного механізму запобігання їм.

Серед учених-адміністративістів, які зробили вагомий внесок у розроблення поняття, видів адміністративних інформаційних правопорушень, причин і умов, що сприяють їх вчиненню, засобів профілактики, слід відзначити І. Л. Бачіло [15], А. М. Благодарного [148], К. Ю. Галинську [39], О. О. Леонідову [6], В. А. Ліпкана [149], Ю. Є. Максименко [118], П. Є. Матвієнко [150], В. Я. Настюка [147], О. В. Полушкіна [675, С. м. Правдюка [151], Д. Б. Савчішкіна [46], О. В. Стоіцького [47], А. Л. Стрельнікова [103], О. В. Чуприну [49] та інших.

Здійснюючи наукову розробку проблематики адміністративних інформаційних правопорушень, ці та інші вчені-правники головним чином зробили акцент у своїх дослідженнях на видах та особливостях вказаних деліктів, їх складах, питаннях адміністративної відповідальності за такі протиправні діяння [47, с. 2; 118; 6, с. 2; 46, с. 75; 103, с. 2; 49, с. 2].

Результатом проведення самостійних монографічних досліджень проблематики адміністративних інформаційних правопорушень стало формування спеціального понятійного апарату, розрахованого на позначення категорій і проблем, пов’язаних із цим видом деліктів, окремі елементи якого знайшли своє легальне закріплення в нормах адміністративно-деліктного законодавства України.

Основою для викристалізації проблематики адміністративних інформаційних правопорушень, причин та умов, які сприяють їх вчиненню, засобів запобігання, а також механізму адміністративно-правової охорони і захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері, в окремий деліктологічний напрям наукових досліджень став предмет адміністративної деліктології.

Загальновідомим є той факт, що будь-яка наука виникає лише тоді, коли з об’єктивних та суб’єктивних зв’язків між явищами реальної дійсності може бути виокремлений її власний, відносно самостійний предмет дослідження [152].

Предмет адміністративної деліктології, що сформувався в наш час, не був однозначним. У міру становлення і розвитку цієї науки

він то звужувався, то розширювався [121, с. 14], що не могло не позначитися на адміністративній деліктології в інформаційній сфері.

Шлях у розумінні специфіки предмета адміністративної деліктології в інформаційній сфері пролягає через зіставлення предмета цієї науки та її об'єкта.

Зазвичай у науці об'єктом визнається те, що не пізнано, що вимагає проведення наукових досліджень і протистоїть знанням, що вже є, про предмети і явища матеріального світу [152].

У науці філософії об'єкт наукового пізнання визначається як «об'єктивні властивості, зв'язки та відношення, що включені в процес пізнання» [153, с. 80].

Формулюючи таке визначення, О. В. Руденко робить важливе уточнення: «Мова йде не просто про об'єктивну дійсність чи даність, а про те, що об'єктом пізнання будь-яке явище стає лише в тому разі, коли воно включене в процес пізнання» [153, с. 80].

Враховуючи такі уточнення, адміністративна деліктологія вивчає адміністративну деліктність як об'єкт [127, с. 167].

Будучи складним, специфічним, об'єктивним фактором, адміністративна деліктність являє собою породжене суспільством системно-структурне утворення, відносно самостійне явище, що має адміністративно-протиправний характер, особливі форми соціальної реакції на неї, які полягають в усуненні причин і умов виникнення відповідного соціально-правового явища та розглядаються як складники більш широкої групи соціальних заходів, процесів людської діяльності, пов'язаних з удосконаленням суспільних відносин у цілому [121, с. 15].

З наведеного визначення випливає, що в розумінні об'єкта деліктологічних досліджень адміністративна деліктність виступає не простою сукупністю адміністративних правопорушень, а цілісним системним явищем, спричиненим триваючими в суспільстві процесами, факторами, що спонукають до порушення приписів адміністративно-правових заборон, чинних у сфері діяльності публічної адміністрації.

За такої інтерпретації адміністративна деліктність виступає, передусім, як форма соціальної поведінки (діяльності) суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших учасників

публічно-правових відносин, якою порушується режим правомірного функціонування різного роду соціальних цінностей, що перебувають під правовою охороною держави.

Цільова та об'єктна спрямованість такої поведінки зумовлює сферу виникнення і розвитку адміністративної деліктності, а сама сфера прояву цього антисоціального явища позначається на адміністративній деліктності шляхом впливу на неї специфічних закономірностей, інтересів та потреб, властивих для конкретних галузей суспільної діяльності.

Цей системно-структурний зв'язок між адміністративною деліктністю і сферою її поширення вказує на те, що, попри цілісність та системність вказаного явища, воно має свій особливий прояв у конкретній сфері правового регулювання: спеціальний причинно-наслідковий комплекс, об'єкти протиправного посягання, форми прояву антисоціальної поведінки, засоби запобігання, спеціальних суб'єктів протиправної поведінки тощо.

Виходячи з таких позицій, під адміністративною інформаційною деліктністю слід розуміти зумовлене протиправними потребами чи інтересами системно-структурне, соціальне суспільне явище, яке об'єктивно існує, пов'язане з незаконним використанням інформації, ІКТ, порушенням інформаційних прав особи, посяганням на інформаційну інфраструктуру або публічний інформаційний правопорядок в цілому і яке проявляється на конкретній території за окремо взятий проміжок часу і тягне за собою застосування комплексу організаційно-правових заходів з профілактики адміністративних інформаційних правопорушень, охорони та захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері.

Як і адміністративна деліктність у цілому, це протиправне і антисоціальне явище в інформаційній сфері утворюється не з простої сукупності адміністративних інформаційних правопорушень, а із суми об'єднаних спільними родовими і видовими ознаками, причинами, умовами, закономірностями вчинення та засобами запобігання адміністративним деліктам. Це зумовлює соціальну сутність адміністративної інформаційної деліктності, її шкідливість для потерпілих осіб, суспільства та держави. Перехід адміністративних інформаційних правопорушень у

масове системне явище перетворює його на значну загрозу для нормального функціонування інформаційної інфраструктури в суспільстві [118], становить пряму загрозу для інформаційної безпеки держави [47, с. 4; 116, с. 146, 147].

З іншого боку, виникнення та розвиток адміністративної деліктності в інформаційній сфері, виділення її з більш загального (родового) явища є показником формування в суспільстві окремої групи факторів (причин і умов) та закономірностей, які спонукають учасників інформаційних відносин до протиправної поведінки, якою порушується встановлений законом публічний інформаційний правопорядок, інформаційні права особи чи нормальне функціонування інформаційної інфраструктури. З наведеного випливає негативний, антисоціальний характер адміністративної деліктності, що має місце в інформаційній сфері, її зв'язок із протиправними інтересами та потребами, які виникають в окремих посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових інформаційних відносин щодо інформації, інформаційних ресурсів або інформаційних технологій.

Таким чином, як об'єкт дослідження адміністративна інформаційна деліктність поєднує в собі такі складники:

1) сукупність об'єднаних спільним причинно-наслідковим комплексом, суб'єктами та сферою вчинення, а також засобами запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, які утворюють антисоціальне, системно-структурне явище – адміністративну деліктність, що становить пряму загрозу для інформаційної безпеки держави, публічного інформаційного правопорядку, прав та законних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин;

2) властивості самої адміністративної інформаційної деліктності, які характеризують соціально-правові, системно-структурні особливості цього масового протиправного явища, розкривають її загальнодержавні, регіональні, родові або видові особливості як протиправного суспільного явища;

3) засоби протидії адміністративній інформаційній деліктності, зокрема засоби адміністративного примусу, державні програми профілактики адміністративних інформаційних правопорушень, забезпечення публічного інформаційного правопорядку;

4) інформаційна сфера як предметно-територіальний простір формування та розвитку адміністративної інформаційної деліктності, закономірності її існування, які спонукають учасників публічно-правових інформаційних відносин до порушення встановлених законом адміністративно-правових заборон, протиправного використання інформації чи недотримання встановленого порядку управління інформаційною діяльністю.

У своїй сукупності вказані аспекти об'єкта адміністративної деліктології в інформаційній сфері характеризують адміністративну інформаційну деліктність як масове, протиправне, антисоціальне явище, яке через динамічний розвиток, мінливість та латентність залишається досі остаточно не вивченим.

Виступаючи однією з основоположних категорій науки адміністративної деліктології, «об'єкт» розкривається в його предметних складниках, тобто вже сформованих та досліджених явищах, факторах, і процесах, які спричиняють виникнення чи прояв адміністративної інформаційної деліктності.

У загальнонауковому розумінні категорія «предмет науки» означає коло питань, що нею вивчаються; будь-які матеріальні об'єкти, на дослідження яких спрямована думка [153].

Як зазначав М. М. Алєксєєв, предмет науки – це результат «обробки» реальної дійсності, відомої її стилізації. А отже, скільки існує наукових стилів, стільки існує предметів. Одна і та сама дійсність, наприклад бедховинівська соната, на думку вченого-правознавця, для природно-наукового дослідження є сумою механічних рухів, для естетичного – наповненим змістом та сутністю музичним твором. Склад предмета, відповідно, залежить від того, з якими цілями ми підходимо до дійсності і що ми від неї вимагаємо [155, с. 5].

Серед представників науки адміністративної деліктології відсутній єдиний погляд на її предмет. Основним наріжним каменем наукових дискусій стосовно зазначеної проблематики є визначення структурних елементів предмета вивчення адміністративної деліктології [121, с. 15; 125, с. 9; 127, с. 167].

На думку А. М. Дерюги, предмет науки адміністративної деліктології – це сукупність адміністративно-протиправних діянь (їх структура, динаміка), вчинених на певній території держави

за певний проміжок часу суб'єктами з певними соціально-правовими, біологічними рисами, а також причини і умови вчинення адміністративних правопорушень, формування спеціальних програм з їх профілактики.

У наведеному визначенні автор виділяє в межах предмета адміністративної деліктології чотири групи складових елементів:

1) адміністративна деліктність як сума вчинених адміністративних правопорушень на конкретній території держави за визначений проміжок часу;

2) індивідуальні соціальні, правові або біологічні особливості деліквента – фізичної чи юридичної особи;

3) причини та умови, що сприяють розвитку адміністративної деліктності;

4) розроблення соціально-правових, коригуючих психофізичних та техніко-технологічних програм профілактики окремих видів адміністративних правопорушень і адміністративної деліктності загалом [156, с. 27, 28].

Близьку до зазначеної позицію відстоює М. П. Мишляєв, який вважає, що адміністративна деліктологія є самостійною наукою, яка має власний предмет, зміст котрого включає чіткий нормативно-обумовлений складник, тобто систему правових норм про адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення, феноменологію адміністративної делікт ності, її характеристику (стан, структуру, динаміку, причини виникнення), закономірності та тенденції її розвитку, особу деліквента (соціальний аспект), профілактику, розроблення та застосування заходів із запобігання адміністративних правопорушень [126, с. 8].

Е. Є. Гензюк розглядає предмет адміністративної деліктології як найважливіший фактор становлення адміністративної деліктології, обставину, яка допускає виділення її в самостійну науку з адміністративного права. Його конкретизація дала змогу дослідникові виділити такі компоненти, які у своїй сукупності утворюють предмет адміністративної деліктології:

1) адміністративна деліктність як масове, соціальне, мінливе явище соціального життя, що являє собою систему найбільш поширених фактів протиправної поведінки;

2) адміністративна деліктність, її стан, умови, розвиток, тенденції в структурі та динаміці;

3) фактори, що впливають на існування адміністративної деліктності;

4) особливості соціально-психологічного механізму вчинення адміністративних правопорушень, визначення типових рис, притаманних суб'єктам окремих видів цих деліктів;

5) ефективність правових засобів у сфері державного впливу на адміністративні делікти та їх характер;

6) запобігання адміністративній деліктності, профілактика її окремих видів.

7) прогнозування явищ та процесів, які розвиваються у сфері вчинення адміністративних правопорушень, а також їх майбутнього стану [122, с. 9].

Аналіз наведених вище поглядів вказує на те, що в науці адміністративної деліктології предмет дослідження розкривається через різні аспекти її об'єкта, які мають самостійну природу та сформовані в конкретних поняттях і категоріях.

Виходячи з таких загально-деліктологічних позицій, предмет адміністративної деліктології в межах інформаційної сфери можна визначити як сукупність адміністративних інформаційних правопорушень, вчинених на конкретній території держави за окремий проміжок часу, які утворюють адміністративну інформаційну деліктність, їх структуру, стан, динаміку розвитку, причини та умови, які сприяють їх вчиненню, а також соціально-правову характеристику особи – порушника адміністративно-правових заборон, чинних в інформаційній сфері, державні програми забезпечення публічного інформаційного правопорядку та національної інформаційної безпеки.

Така інтерпретація предмета адміністративної деліктології в інформаційній сфері дає нам підстави поділити думку М. І. Нікуліна, згідно з якою, на відміну від об'єкта адміністративної деліктології, адміністративна деліктність в аспекті її предметної основи має розглядатися не як цілісне, антисоціальне явище, а як сукупність адміністративних деліктів, учинених за окремо взятий проміжок часу на конкретній території, їх

причини та умови, особа порушника та засоби запобігання адміністративній деліктності [156, с. 36-37].

У зв'язку із цим основу предмета адміністративної деліктології в інформаційній сфері становить уся множина адміністративних інформаційних правопорушень та пов'язаних із ними суспільних явищ, процесів, обмежених конкретними просторово-часовими межами, сферою вчинення, а також типологією особи порушника.

Проте, на відміну від галузевих юридичних наук, таких як адміністративне, інформаційне, кримінальне право тощо, адміністративна деліктологія досліджує не лише правові, а й соціально-психологічні аспекти адміністративних правопорушень [120, с. 8; 157, с. 15, 16].

Як вже було встановлено у попередньому підрозділі цієї роботи, серед вироблених доктриною адміністративної деліктології ознак адміністративних інформаційних правопорушень їх соціальна сутність розкривається через такі, як протиправність та соціальна шкідливість, шляхом протиставлення адміністративного делікту різним формам правомірної поведінки.

Зважаючи на різноманітність форм протиправної поведінки учасників інформаційних відносин, не систематизованість складів адміністративних інформаційних правопорушень, законодавче закріплення широкої групи засобів протидії розвитку адміністративної деліктності, на наш погляд, більш правильним із методологічних позицій буде дослідження специфіки предмета адміністративної деліктології на прикладі окремих видів адміністративної інформаційної деліктності та пов'язаних з її існуванням основних напрямів державної політики.

Водночас, охоплюючи собою всю сукупність адміністративних інформаційних правопорушень, які вчиняються у національному інформаційному просторі, адміністративна деліктність є наслідком дії широкого комплексу як загально-деліктологічних, так і спеціальних причин і умов. У зв'язку із цим виникає потреба в узагальненому дослідженні цього складника предмета науки адміністративної деліктології з метою виявлення особливостей вчинення окремих видів адміністративних інформаційних правопорушень.

У загально-юридичному аспекті причини правопорушень – це негативні явища, що породжують їх виникнення. Вони відображають бажання особи задовольнити або проявити в незаконний спосіб свої інтереси, потреби, прагнення чи емоції. З таких самих загальноправових позицій умови визначаються у правознавстві як негативні обставини, що впливають на причини правопорушень.

Причина, як зазначає В. К. Бабаєв є ядром негативних факторів, які спричиняють вчинення правопорушень. Впливаючи на умови, можна впливати і на причини, пом'якшуючи чи обтяжуючи їх або загострюючи їх дію. Умови, що формують причину правопорушень, є вкрай різноманітними. Їх усунення і є основним інструментом запобігання правопорушенням, боротьби з ними [158, с. 498-499].

Інший погляд на порушену проблематику відстоює в докторській дисертації В. С. Щербина: «Як саме буде діяти причина і яким виявиться наслідок, залежить не лише від природи причини, але й від характеру умов, за яких розгортається дія причини.

Умови – це сукупність тих незалежних від причин явищ, що перетворює в дійсність ту можливість породження наслідку, яка міститься в причині» [159, с. 48].

Інформаційна сфера, як особливий простір вчинення адміністративних інформаційних правопорушень, функціонує за властивими лише для неї закономірностями, внутрішніми зв'язками між її елементами, які розкривають спеціальні властивості інформації, організаційні, технічні можливості ІКТ, що за конкретних умов можуть переростати в причини протиправної поведінки. Пов'язана така тенденція з тим, що у разі збігу певних обставин, зумовлених діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових інформаційних відносин, інформація може набувати особливо важливого значення порівняно з тими негативними наслідками, які можуть проявитися у зв'язку зі вчиненням правопорушення. Це означає, що виникнення та розвиток причин, умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, є результатом різного роду інформаційної діяльності, прояву прагматичних

властивостей інформації, тобто їх здатності впливати на поведінку учасників інформаційних відносин і тим самим спонукати до правомірної або протиправної поведінки.

Не втрачаючи загального зв'язку з усією масою адміністративних деліктів, що вчиняються на території держави, зазначений вище вид правопорушень може бути наслідком дії комплексу як загальних, так і спеціальних причин.

Незалежно від ступеня узагальнення причини вчинення адміністративних інформаційних правопорушень відображають конкретні фактори або групу факторів, спричинених суспільним розвитком, які спонукають учасника публічно-правових інформаційних відносин задовольнити свої інтереси чи потреби в протиправний спосіб або забороненими засобами, що має наслідком посягання на нормальне існування охоронюваних нормами адміністративно-деліктного права соціальних цінностей.

Фактично це означає, що на етапі переходу від загальної чи видової причини скоєння делікту до причини конкретного правопорушення відповідна обставина може набути значення мотиву протиправного діяння. Адже, усвідомлюючи наявність у конкретної інформації тих або інших властивостей, необхідних за конкретних обставин: цінності, важливості, актуальності, неповторності тощо, порушник одержує стимул для доступу до такої інформації, навіть за умови порушення нормативних приписів. Тим самим об'єктивна обставина інтегрується в причину конкретного адміністративного інформаційного правопорушення, а після її усвідомлення, тобто уявного зіставлення протиправних інтересів та потреб із негативними наслідками від правопорушення, стає його мотивом.

Таким чином, причини та умови вчинення інформаційних, як і будь-яких інших, адміністративних правопорушень мають своє коріння у виробленій суспільством системі правил, цінностей, які з настанням певних (важливих для порушника) обставин спонукають до протиправної поведінки з метою задоволення власних інтересів та потреб. Це пов'язано з тим, що значна кількість адміністративних правопорушень вчиняється ситуативно, а також через те, що дотримання великої кількості нормативних правил та процедур часто вимагає значної

попередньої професійної підготовки. Відповідно, основне коло причин та умов вчинення правопорушень необхідно виявляти не стільки в деформації особи порушника, скільки в соціально-правових та техніко-технологічних умовах навколишнього середовища, якості підготовки осіб, які зобов'язані виконувати або дотримуватися встановлених законами і підзаконними актами правил [127, с. 62].

Для визначення комплексу причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, їх диференціації за ступенем впливу на порушника, принципове методологічне значення має розподіл усіх цих факторів на об'єктивні і суб'єктивні. Перші існують незалежно від волі окремих людей – економіка, екологія, клімат тощо, суб'єктивні ж охоплюють усе людське, залежне від людей – їхню свідомість, звички, спосіб життя, ціннісні орієнтації, мораль, традиції і т. ін. [160, с. 11].

Розвиваючи наведений поділ причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, К. Л. Бугайчук зазначає: «Об'єктивне обумовлює наявність притаманних матеріальному об'єкту властивостей, якостей в економічній, соціальній сферах діяльності. Існуюча об'єктивна реальність впливає на індивіда, який сам із своєю свідомістю буде об'єктивно реальним по відношенню до інших людей. Об'єктивні умови існують за рахунок природних умов, рівня виробництва, потреб матеріального, духовного, політичного розвитку і проявляються через дію, що виступає як причина, завдяки якій настає результат. Суб'єктивне при визначенні детермінант адміністративної деліктності здатне на відображення не лише об'єктивного. За певних умов головна соціальна цінність суб'єктивного складається з його організованого впливу на об'єктивне. Отже, об'єктивне і суб'єктивне в пізнанні адміністративної деліктності може бути єдністю і протиріччям, взаємодією і взаємопокладанням, взаємоперехідним і відносно самостійним для кожної сторони» [45, с. 77].

Поділ причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, на об'єктивні і суб'єктивні відображає деліктологічну сутність конкретних факторів чи явищ, їхню здатність впливати на поведінку учасників

публічно-правових відносин, спричиняти негативні (протиправні, антисоціальні) наслідки, а також ступінь узагальнення тих факторів, які спонукали конкретну особу або групу осіб до протиправної поведінки. Крім того, такий поділ причин та умов вчинення адміністративних правопорушень відображає їх соціально-правове походження, характер впливу на властивості адміністративної деліктності в цілому, її регіональні чи галузеві сторони, зокрема: структуру, стан, динаміку, суб'єктний склад порушників адміністративно-правових заборон, інші показники, що розкривають сутність відповідного антисоціального явища.

Серед об'єктивних причин та умов вчинення адміністративних інформаційних правопорушень в актах національного та міжнародного законодавства називаються такі, як: посилення значення інформації, інформаційних технологій та ресурсів у структурі економіки, в діяльності урядових та неурядових органів, наявність високого цифрового розриву в розвитку різних держав світу, низький рівень контрольованості віртуального простору з боку національних юрисдикційних органів, заміна великої кількості традиційних для діяльності публічної адміністрації процедур на електронні правила, регламенти чи процедури; істотне зростання у всьому світі кількості працівників, зайнятих у сфері інформаційної діяльності, тощо [114; 161; 162].

Виникнення зазначеної групи причин та умов є закономірним наслідком формування інформаційного суспільства, коли поряд із проникненням ІКТ в різні сфери діяльності публічної адміністрації в національному інформаційному просторі під впливом комплексу конкретних обставин виникають фактори, які спонукають окремих індивідів або їх колективні утворення до набуття соціально-корисних цінностей чи їх використання всупереч встановленим державою правилам. Фактично об'єктивні причини та умови, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, настають лише у зв'язку зі збігом групи обставин, незалежних від порушника, але таких, що за окремих умов його життєдіяльності можуть спонукати до вчинення правопорушення.

Суб'єктивними причини та умови вчинення адміністративних інформаційних правопорушень будуть тоді, коли виникнення певних обставин спонукає учасника публічно-правових інформаційних відносин до протиправної поведінки, яка порушує встановлені нормами законодавства України адміністративно-правові заборони, чинні в інформаційній сфері. Серед таких причин та умов, на наш погляд, можна виділити, зокрема: виникнення в особи потреби в одержанні інформації, право на доступ до якої вона не має; зловживання правом на інформацію з метою одержання неправомірної вигоди, зволікання у прийнятті індивідуального адміністративного акта; освітньо-професійний рівень посадової чи службової особи, яка використовує інформацію, інформаційні ресурси чи технології у процесі своєї діяльності або виконує функції розпорядника публічної інформації, тощо.

В юридичній літературі поряд із поділом причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, на об'єктивні і суб'єктивні пропонується також їх розділяти на загальні й спеціальні [120, с. 67; 121, с. 28].

Відмінність між зазначеними підходами до класифікації причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, виявляється у критеріях їх поділу.

У першому випадку за основу класифікації береться критерій волевиявлення та форма поведінки особи порушника, а в іншому – ступінь узагальнення причин та умов адміністративних правопорушень, їх вплив на адміністративну деліктність у цілому або її окремі види.

Учені-адміністративісти називають такі загальні причини та умови, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень:

1) причини соціально-демографічного характеру: урбанізація, міграція населення зміна віково-статевої структури населення тощо;

2) економічні причини: проблеми матеріального забезпечення населення, рівень безробіття, промислова інфраструктура тощо;

3) соціально-психологічні причини: послаблення традиційних форм соціального контролю за особистістю у зв'язку з процесами

урбанізації, зменшенням ролі сім'ї у вихованні дітей, з підвищенням рівня освіти населення, зміною психофізичного здоров'я населення;

4) організаційно-правові причини, пов'язані із сучасним рівнем нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів публічної адміністрації, суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, станом професійної підготовки державних службовців та осіб, які виконують функції публічної служби [156, с. 18].

Системний аналіз загальних причин виникнення адміністративної деліктності показує, що їх прояв властивий будь-яким із закріплених нормами адміністративно-деліктного законодавства складів адміністративних правопорушень. Це означає, що у разі вчинення будь-якого, зокрема адміністративного інформаційного, правопорушення відбувається прояв однієї чи декількох загальних причин, які спонукають порушника до протиправної поведінки.

На рівні спеціальних причин адміністративних правопорушень розкривається їх соціально-правова сутність, відображаються проблеми правового регулювання конкретного виду суспільних відносин, з'ясовуються протиправні суспільні потреби та інтереси, обставини, які сприяють їх виникненню, визначаються заходи, необхідні для усунення факторів, що стимулюють протиправну поведінку.

Серед спеціальних причин вчинення адміністративних правопорушень слід виділити:

1) наявність у національному правовому просторі України антисоціальних діянь, що порушують права особи на інформацію, правові режими інформації, проте не визнані на законодавчому рівні адміністративними інформаційними правопорушеннями;

2) відсутність у більшості суб'єктів публічної адміністрації, інших розпорядників публічної інформації технічних регламентів обробки інформації, що належить до категорії публічної;

3) несистемна, часто не заснована на спеціальних технічних регламентах та адміністративних процедурах технічна ідентифікація особи – споживача адміністративних послуг;

4) побудова державних та комунальних інформаційних ресурсів, баз даних на неоднорідних технологічних платформах,

що істотно ускладнює процедури реалізації громадянами і юридичними особами своїх інформаційних прав, створює передумови для зловживання суб'єктами публічної інформації повноваженнями розпорядника публічної інформації;

5) відсутність конкурентних умов провадження інформаційної діяльності на ринку телекомунікацій, медіа-індустрії, рекламної діяльності, індустрії програмної продукції;

6) відсутність в Україні спеціального правового механізму юрисдикційного контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, наділених функціями розпорядника публічної інформації, ліцензіара інформаційної діяльності, державного нагляду в інформаційній сфері;

7) невідповідність видів та розмірів адміністративно-правових санкцій характеру соціальної шкідливості адміністративного інформаційного правопорушення;

8) низький рівень технічного захисту окремих видів інформації з обмеженим доступом;

9) недостатній професійний рівень підготовки осіб, які виконують владні (управлінські) функції у галузі використання інформаційних технологій і ресурсів;

10) пряма залежність змісту адміністративного акта від покладеної в його основу інформації.

Завдяки своєму різноманіттю, причини та умови вчинення адміністративних інформаційних правопорушень розкривають різні аспекти адміністративної деліктності, вказують на недоліки в діяльності публічної адміністрації, органів адміністративної юрисдикції в інформаційній сфері, сприяють формуванню ефективної моделі протидії антисоціальним, протиправним явищам у межах національного інформаційного простору.

Зважаючи на наявну в науці адміністративної деліктології та кримінології тенденцію виділення проблематики інформаційних правопорушень в окремий напрям досліджень у межах цих наук, деякими дослідниками, зокрема І. Л. Бачіло [15, с. 474, 490], В. А. Ліпканом, Ю. Є. Максименко [163], О. В. Полушкіним [65, с. 9], було здійснено спробу обґрунтувати необхідність формування самостійної юридичної науки, предметом вивчення якої є інформаційні правопорушення

(адміністративні інформаційні правопорушення, інформаційні злочини, цивільні та дисциплінарні інформаційні проступки), причини й умови, що сприяють їх вчиненню, а також засоби профілактики цього виду деліктів [164, с. 316].

На думку О. В. Полушкіна, необхідність проведення комплексних (міждисциплінарних) досліджень інформаційних правопорушень спричинена їх складною структурною природою, що виявляється у єдності соціально-конфліктних, інформаційних та юридичних елементів, властивих даному виду деліктів. Складність природи інформаційних правопорушень зумовлює багатоманітність методів та засобів державної правової політики запобігання випадкам зловживання інформаційними правами та свободами, вибір методики профілактики інформаційних правопорушень, а також формування ефективних заходів протидії інформаційним злочинам [65, с. 8].

Ю. Є. Максименко обґрунтовує виникнення інформаційної деліктології, з одного боку, необхідністю створення цілісної теорії інформаційного делікту як самостійного виду правопорушення та підстави інформаційно-правової відповідальності, з іншого – потребою вдосконалення чинного інформаційно-деліктного законодавства. На думку дослідниці, «основною метою є вивчення змісту, природи, сутності, специфіки та різноманіття інформаційних деліктів, а також розроблення та впровадження конкретних шляхів, напрямів, способів їх профілактики».

Виходячи з таких наукових позицій, інформаційна деліктологія розглядається як самостійна підгалузь інформаційного права. «Вона є наслідком ґенези інформаційного права як самостійної галузі права, а основні поняття інформаційної деліктології розроблені у межах інформаційного права» [163].

Разом із тим зі змісту публікацій, в яких Ю. Є. Максименко обґрунтовує необхідність виникнення інформаційної деліктології, випливає, що формування цього наукового напряму насамперед пов’язується з адміністративними правопорушеннями, що вчиняються в інформаційній сфері, адміністративною відповідальністю за їх вчинення. При цьому вказаний вид деліктів науковець пропонує іменувати інформаційними правопорушеннями, а відповідальність за їх вчинення –

інформаційно-правовою, за умови можливості встановлення відповідальності за дану категорію протиправних діянь і в нормах КУпАП, і в проекті Кодексу законів про інформацію [163].

«Запропонований Ю. Є. Максименко погляд на інформаційну деліктологію вбачається доволі дискусійним. Пов'язано це з тим, що конструювання предмета інформаційної деліктології на основі адміністративних правопорушень, що вчиняються в інформаційній сфері, адміністративно-правових засобах їх запобігання тягне за собою дублювання та повноцінне застосування понятійного апарату вже сформованої науки адміністративної деліктології, зведення поняття «інформаційне правопорушення» до адміністративних інформаційних деліктів» [164, с. 317]. У цьому контексті виникає логічне питання: як інформаційна деліктологія може виступати підгалуззю інформаційного права, якщо вона побудована на понятійному апараті адміністративної деліктології та нормах адміністративно-деліктного законодавства. Окрім цього, натепер, на нашу думку, інформаційна деліктологія ще не має власної сформованої нормативної бази для виділення її в самостійну підгалузь інформаційного права, а використовувані нею засоби запобігання різного роду інформаційним правопорушенням, усунення причин і умов, які їм сприяють, мають різногалузевий характер.

Виділення ж інформаційної деліктології у її вузькому (адміністративно-правовому) розумінні в самостійну науку, підгалузь інформаційного права, може призвести до виникнення в юридичній науці негативного явища, описаного ще С. С. Алєксєєвим [165, с. 252, 253] та О. А. Красавчіковим [166, с. 21], пов'язаного з необґрунтованим подрібненням юридичних наук, галузей права на нові (більш спеціальні) напрями, введення в правове поле понять із невиразним практичним призначенням. Окрім цього, залишається відкритим для дискусій питання щодо точок дотику інформаційної деліктології у вузькому її розумінні та інформаційного права як галузі права та законодавства, науки і навчальної дисципліни. З огляду на раніше досліджені у цьому підрозділі уявлення про деліктологію як науку, навчальну дисципліну, а також галузь правоохоронної діяльності, виникнення системних зв'язків між

інформаційним правом та інформаційно. деліктологією у зазначеному розумінні можливе лише на рівні науки та навчальної дисципліни, що, на наш погляд, видається недостатнім для визнання за інформаційною деліктологією значення підгалузі інформаційного права.

«Спираючись на виявлені особливості предмета адміністративної деліктології в інформаційній сфері, можна констатувати передчасність виділення проблем запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, їх причинно-наслідкового комплексу, засобів запобігання в самостійний напрям наукових досліджень – інформаційну деліктологію.

Наукова оцінка сучасного стану адміністративно-деліктного законодавства, а також наукових праць, предметом дослідження в яких виступають різні види адміністративних інформаційних правопорушень, причини й умови, які сприяють їх вчиненню, засоби запобігання, вказує на те, що на сьогоднішній день наукова розробка відповідної проблематики здійснюється на рівні окремого напряму в межах науки адміністративної деліктології.

Зазначена тенденція в розвитку предмета адміністративної деліктології в інформаційній сфері не позбавляє нас підстав поділити погляд науковців про необхідність формування самостійної юридичної науки – інформаційної деліктології, предмет якої має охопити адміністративні, дисциплінарні, цивільно-правові інформаційні правопорушення, інформаційні злочини, їх структуру, динаміку, засоби профілактики, причини та умови, що сприяють їх вчиненню, вплив на інформаційну безпеку держави, захист національного інформаційного суверенітету держави. Така побудова предмета інформаційної деліктології забезпечить комплексний характер цієї юридичної науки, інтеграцію між її внутрішніми структурними елементами, що забезпечить цілісність, системність зв’язків між її елементами, включно з тими, які мають міжгалузеву природу» [164, с. 318].

Наведена нами аргументація на підтримку виділення інформаційної деліктології як самостійної юридичної науки виходить із широкого розуміння поняття «деліктологія», згідно з яким вона покликана вивчати не лише проступки, що не мають

ознак злочину, але й злочинні діяння. У такому аспекті деліктологія виступає у значенні системи знань про деліктність, фактори, що детермінують її розвиток і відтворення; про природу деформації особи правопорушника в механізмі порушення норм позитивного права; про залежність між окремими видами деліктів; про засоби і способи впливу на окремі види деліктів та деліктність у цілому; а також про критерії оцінки стану деліктності та ефективності заходів її запобігання [167, с. 47].

Як одна з ключових ознак будь-якої науки, предмет адміністративної деліктології поряд із виконанням змістоутворюючої функції також безпосередньо відбивається на системі цієї науки шляхом визначення її внутрішніх складових елементів. Такий зв'язок між категоріями «предмет» та «система» адміністративної деліктології в межах інформаційної сфери має і зворотний прояв взаємодії, коли остання з названих категорій зумовлює логічну побудову самого предмета адміністративної деліктології, характер функціонально-методологічних та понятійних зв'язків між її внутрішніми елементами. У такому аспекті стосовно інформаційної сфери система адміністративної деліктології виступає як відособлена за родовим предметним критерієм внутрішня структура цієї юридичної науки, утворена на основі зв'язку між її предметними складниками: адміністративно-деліктними нормами; адміністративною деліктністю; причинами та умовами, що сприяють виникненню цього антисоціального явища; особою – порушником адміністративно-правових заборон, чинних в інформаційній сфері; засобами профілактики адміністративних інформаційних правопорушень, а також державними програмами запобігання адміністративній деліктності в інформаційному середовищі, сукупність яких і утворює предмет науки адміністративної деліктології в інформаційній сфері.

Такий підхід до визначення системи адміністративної деліктології відображає авторську позицію щодо внутрішньої структури цієї науки на прикладі одного з її наукових напрямів досліджень – наукової та правоохоронної діяльності, який розвивається в межах інформаційної сфери України.

Виступаючи категорією, що означає цілісність, сформованість, завершеність становлення конкретних об'єктів соціального буття, поняття «система» одержало у філософії багатопланову інтерпретацію та призначення.

Термін «система» походить від давньогрецького «сполучення» і буквально означає «ціле, складене з частин». Він використовується у тому разі, коли необхідно охарактеризувати або дослідити об'єкт, що проектується, як дещо ціле, складне і про яке неможливо відразу одержати просте уявлення [168, с. 130].

Що являє собою система? Кожен окремо взятий дослідник чи окрема група вчених відповідно до своїх знань і переконань обирає свою власну або вже наявну в наукових дослідженнях дефініцію цього поняття. У загальнонауковій літературі найбільш поширеним є визначення Л. Фон Берталанфі: «Система – це комплекс взаємодіючих компонентів» [169, с. 20]. У такій інтерпретації поняття «система» виступає як множина об'єктів реальної дійсності, які наділені спільними родовими ознаками, здатними забезпечити їх послідовну взаємодію в межах цілісної, однопорядкової системи.

І. В. Блауберг, Е. Г. Садовський та Б. Г. Юдін запропонували розділити всі наявні визначення «системи» на два види: такі, що претендують на універсальність онтологічну (коли основна увага у визначенні приділяється виділенню в самих об'єктах таких властивостей, які можуть розглядатися як ідентифікуючі їх ознаки, на основі яких здійснюється об'єднання цих об'єктів у єдину систему), або визначення, яке претендують на універсальність гносеологічну (коли воно призначене не лише для характеристики, але й для управління системними об'єктами) [170, с. 40-41].

Як приклад визначення першого порядку можна навести дефініцію системи, сформульовану Р. С. Мельником. Під системою вчений розуміє «цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів, який утворює особливу єдність із середовищем та є одночасно елементом системи більш високого порядку» [171, с. 8]. За такої інтерпретації категорії «система» основний акцент у формулюванні її визначення зміщується в напрямі характеристики її внутрішніх

елементів, зв'язків їх між собою та з елементами системи вищого порядку, у зв'язку з чим основою для формування конкретної системи виступають вже властивості згрупованих за спільними критеріями об'єктів. Таке розуміння «системи» відображає наявність у включених до її структури елементів спільних (родових чи видових) ознак, які виступають функціонально-сполучною ланкою в межах самої системи, зумовлюють закономірні зв'язки між відповідними елементами системи.

Згідно з визначенням поняття «система», запропонованим у словнику 1913 року, вона являє собою сукупність об'єктів, що підпорядковані чітко або якимось конкретним порядком, як правило, логічним, науковим; єдине ціле об'єктів, пов'язаних спільним законом, принципом або метою; постійне об'єднання принципів чи елементів, які становлять єдине ціле [172]. У словнику Д. Ушакова (перша половина XX століття) категорія «система» розглядається як «будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих функціонуючих частин [173]. Згідно з тлумаченням категорії «система», даним С. Ожеговим та Н. Шведовим (друга половина XX століття), система – це щось ціле, що являє собою єдність частин, які закономірно розташовані та перебувають у взаємному зв'язку [174].

Використання наведених визначень у науковій сфері означає, що будь-яка наука набуває ознаки окремої системи за умови наявності виокремлених в самостійну групу за цільовими та предметними властивостями компонентів, пов'язаних логічними закономірностями, змістовим наповненням та теоретико-прикладним призначенням у межах єдиного утворення.

Перші спроби приведення наукових знань про факти і явища, що становлять предмет адміністративної деліктології, в єдину, цілісну, логічно зв'язану систему були здійснені Професором Є. В. Додіним. Він запропонував у межах системи науки адміністративної деліктології виділити загальну та спеціальну частини, кожна з яких об'єднувала би у собі конкретні елементи, що виконують різне методологічне призначення [118, с. 17].

Розвиваючи наявні погляди на систему адміністративної деліктології, деякі дослідники запропонували більш широку концепцію цього поняття.

А. М. Дерюга пропонує в межах системи адміністративної деліктології виділити загальну та особливу частини, а також профілактику адміністративної деліктності. Загальна частина, на думку дослідника, охоплює наукоутворюючі категорії, до яких належать: об'єкт та предмет деліктологічних досліджень, співвідношення між ними, методи, система і принципи адміністративної деліктології; співвідношення адміністративної деліктології з іншими науками. Таким чином, вважає А. М. Дерюга, реалізується функціональний підхід при проведенні адміністративно-деліктологічних досліджень.

Особлива частина охоплюється теорією запобігання адміністративних правопорушень, знаннями про особливості вчинення окремих видів адміністративних деліктів, характеристикою осіб, які їх вчиняють. Відповідно, в межах особливої частини адміністративної деліктології реалізується галузевий підхід до вивчення адміністративної деліктності, в якому розвиваються приватні адміністративно-деліктологічні теорії [154, с. 18].

Розвиток наведених поглядів щодо системи адміністративної деліктології на прикладі інформаційної сфери вказує на те, що функціональний та методологічний зв'язок між елементами виявляється у поєднанні в межах загальної частини об'єкта, предмета деліктологічних досліджень, співвідношення між ними, методів, принципів адміністративної деліктології; характеристики правового статусу суб'єктів профілактики адміністративної деліктності та особи порушника; співвідношення адміністративної деліктології з іншими науками, які створюють методологічну основу для формування понятійного апарату окремих напрямів державної адміністративно-деліктної політики України.

На рівні особливої частини здійснюється виділення із загальних понять і категорій більш вузьких складових частин, зумовлених сферою існування адміністративної деліктності, особливостями її причинно-наслідкового комплексу, засобів профілактики окремих видів адміністративних правопорушень [156, с. 13].

З огляду на таку побудову адміністративної деліктології, свій розвиток, як окремий напрям наукових досліджень правоохоронної діяльності та системи знань в інформаційній сфері, вона знаходить на рівні спеціальної частини.

Дослідження наукових праць, предметом яких виступають окремі проблеми адміністративної деліктології в інформаційній сфері та які підготовлені як вітчизняними, так і закордонними вченими-правознавцями, вказує на те, що здебільшого вони фокусують увагу на питаннях адміністративної відповідальності за окремі види правопорушень (порушення законодавства про державну таємницю [148]; порушення законодавства про комерційну таємницю [104]; проступки у сфері інформаційної безпеки [47; 48]; проступки у сфері телекомунікацій [6], особливості складів цих проступків, процедур застосування санкцій за їх вчинення.

Разом із тим, попри глибоку наукову розробку поняття, ознак, класифікацій, системи заходів профілактики окремих видів деліктів, що вчиняються в інформаційній сфері, загального підходу до визначення адміністративної інформаційної деліктності, її причинно-наслідкового комплексу, системи засобів адміністративно-правової охорони та захисту соціальних цінностей, які існують у цій сфері, правового регулювання так і не було вироблено.

Сучасний стан наукової розробки проблем адміністративної деліктології в інформаційній сфері негативно відбився на вирішенні питань, пов'язаних із формуванням її внутрішньої структури, передусім спеціальної частини.

Зумовлена ця тенденція намаганням деяких дослідників визнати на науковому рівні за окремими видами охоронюваних нормами адміністративного права суспільних відносин значення родового об'єкта правової охорони шляхом об'єднання складів таких деліктів в окремі глави КУпАП [47, с. 9; 6, с. 10]. У цьому разі характерні для окремих видів адміністративних інформаційних правопорушень причини й умови їх вчинення, організаційно-правові засоби профілактики, соціально-психологічні властивості спеціального суб'єкта проступків виводяться на більш високий щабель у структурі адміністративної деліктології, а притаманні адміністративним інформаційним правопорушенням особливості визнаються лише за окремими із цих деліктів.

Правовим підґрунтям для приведення наявних в адміністративній деліктології досліджень проблематики запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, причин та умов, що сприяють їх вчиненню, механізму адміністративно-

правової охорони і захисту соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері, в єдину цілісну систему, на наш погляд, має стати концепція державної адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, положення якої зможуть стати цементуючою основою для сучасного розвитку відповідної науки.

Викладене вище дозволяє охарактеризувати систему адміністративної деліктології в інформаційній сфері як сукупність логічно впорядкованих відповідно до методологічного, правового чи функціонального призначення компонентів, що характеризують предмет, об'єкт, методи цього наукового напряму, відображають його зв'язок з іншими науковими напрямами адміністративної деліктології та іншими юридичними науками, розкривають особливості адміністративних інформаційних правопорушень, їх причини та засоби запобігання, інші елементи, включені до загальної чи спеціальної частини цієї юридичної науки.

До складу компонентів, які охоплюються загальною частиною адміністративної деліктології в інформаційній сфері, на наш погляд, слід віднести поняття, предмет, об'єкт, принципи та методи адміністративної деліктології загалом; загальні заходи і засоби виявлення та профілактики адміністративних деліктів; загальні правила провадження у справах про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень.

Особливу частину адміністративної деліктології в інформаційній сфері, відповідно, утворюють теорії запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням; поняття, склад, види та засоби запобігання цим деліктам; адміністративна інформаційна деліктність, її причинно-наслідковий комплекс; особа-правопорушник правових заборон, чинних в інформаційній сфері, та його соціально-правова характеристика; адміністративно-правові засоби, процедури охорони та захисту соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері; принципи, засоби та напрями державної адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, стратегія її реалізації.

Саме складові елементи системи адміністративної деліктології та адміністративно-деліктної політики утворюють відповідний аспект механізму правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України.

В умовах постійного зростання кількості адміністративних інформаційних правопорушень, які вчиняються по всій території України, існування великої групи антисоціальних діянь, які не були формалізовані в нормах адміністративно-деліктного законодавства, систему адміністративної деліктології в інформаційній сфері, на наш погляд, не можна розглядати як остаточно сформовану категорію. Триваюча в Україні зміна адміністративно-деліктного законодавства, мінливість причин та умов, які сприяють розвитку адміністративної інформаційної деліктності, постійне вдосконалення методів і засобів протидії цьому негативному явищу ставлять перед адміністративною деліктологією все нові і нові завдання, вирішення яких, безумовно, буде відбиватися на її внутрішній структурі.

На основі проведеного дослідження адміністративну деліктологію в інформаційній сфері можна визначити як систему наукових знань про адміністративну інформаційну деліктність, її природу, стан, динаміку розвитку на конкретній території за окремо взятий проміжок часу, причини та умови, які сприяють її розвитку, особу порушника правових заборон в інформаційній сфері, а також методику і засоби профілактики цього антисоціального правового явища, які утворюють окремий напрям адміністративної деліктології, а також є основою для адміністративно-юрисдикційної діяльності в галузі протидії адміністративним інформаційним правопорушенням.

«Зважаючи на сучасний стан адміністративно-деліктного законодавства, норми якого проникають в інформаційну сферу, на наш погляд, виділення вище вказаного наукового напряму в самостійну юридичну науку – інформаційну деліктологію – є досить передчасним і не має під собою достатньої правової та науково-методологічної основи.

Однак в силу існуючої протягом останнього десятиліття тенденції постійного зближення причин та умов, які сприяють розвитку адміністративної деліктності та злочинності в інформаційній сфері, часте використання однакових засобів протидії вказаним явищам, залучення до цього процесу одних і тих самих правоохоронних органів, формування інформаційної деліктології як самостійної комплексної юридичної науки у її широкому розумінні може стати перспективою найближчого майбутнього» [164, с. 318].

1.4. Адміністративна деліктологія в системі юридичних наук, які вивчають інформаційну сферу, її завдання та методи дослідження

Як складно-структурний об'єкт суспільного буття, інформаційна сфера з притаманними для неї закономірностями розвитку, внутрішньою структурою та властивостями є об'єктом дослідження багатьох наук: кібернетики [175], інформатики [176, с. 21], соціальної філософії [177, с. 64; 178, с. 65], соціології [179, с. 91], правознавства [180, с. 15; 181, с. 9; 182, с. 15; 183, с. 19; 184, с. 92, 93]. Водночас постійне супроводження розвитку інформаційної сфери вчиненням різних видів адміністративних інформаційних правопорушень, виникненням багатоаспектних загроз для національної інформаційної безпеки України актуалізувало перед юридичною наукою низку завдань, від ступеня вирішення яких безпосередньо залежить стан публічного інформаційного правопорядку в державі, рівень захищеності інформаційних прав, законних інтересів особи від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових інформаційних відносин. Через безпосередній зв'язок із предметом наукових досліджень такі завдання одержали своє наукове вирішення та практичну реалізацію в межах науки адміністративної деліктології.

Їх формулювання та розвиток здійснюється на двох основних рівнях – на рівні самостійної науки в системі юридичних наук, які досліджують інформаційну сферу, та на рівні окремого напряму в межах самої адміністративної деліктології.

Спираючись на положення ст. 17, 32, 34 Конституції України [29], ст. 1 КУпАП [53], ст. 2, 3, 7 Закону України «Про інформацію» [26], нормативні завдання адміністративної деліктології в межах інформаційної сфери можна визначити як розроблення та забезпечення реалізації методів, засобів, державних програм, спрямованих на охорону і захист прав, свобод учасників публічно-правових інформаційних відносин, об'єктів права власності в інформаційній сфері, конституційного ладу України, публічного інформаційного правопорядку, встановлених законом правових

режимів інформації, запобігання правопорушенням, поваги до прав, честі і гідності громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання обов'язків суб'єктами публічної адміністрації, їх посадовими особами, іншими суб'єктами, які здійснюють надання публічних інформаційно-телекомунікаційних послуг, відповідальності публічної адміністрації перед людиною за свою діяльність, забезпечення інформаційної безпеки, недопущення втручання в особисте (сімейне) життя шляхом незаконного збирання, зберігання чи поширення інформації про особу.

Розвиток загальних положень адміністративно-деліктного законодавства в межах інформаційної сфери надає закріпленим у них завданням значення спеціальних, оскільки їх виконання передбачає детальне дослідження причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, вибір ефективних методик їх профілактики, з'ясування особливостей особи порушника адміністративно-правових заборон, чинних в інформаційній сфері.

На відміну від норм адміністративно-деліктного законодавства, в яких основний акцент зроблений на профілактичних та охоронних аспектах адміністративно-деліктної політики, в юридичній науці дослідження завдань адміністративної деліктології здійснюється крізь призму різних аспектів предмета цієї науки.

Визначаючи адміністративну деліктологію як відносно самостійну систему знань, М. І. Нікулін вважає, що її основними завданнями є дослідження та вивчення адміністративної деліктності як соціально-правового явища, її тенденцій, закономірностей, властивих минулому, сучасному і майбутньому, причин та умов, які сприяють прояву цього явища, а також їх оцінка й розроблення заходів профілактики адміністративних правопорушень з метою вдосконалення теорії та практики запобігання адміністративній деліктності [121, с. 15]. Формулюючи завдання адміністративної деліктології через призму дослідження різних аспектів адміністративної деліктності, М. І. Нікулін визначив основне призначення цієї науки, яке виявляється у виробленні методик і програм профілактики адміністративних правопорушень, усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню.

У такому контексті наведені завдання адміністративної деліктології можуть розглядатися як загальні щодо інформаційної сфери та виконуватися як на загальнодержавному, так і на регіональному чи місцевому рівнях щодо всіх видів адміністративних інформаційних правопорушень.

Спеціальними завданнями адміністративної деліктології виступають ті, у яких розкривається мета і сутність існування цієї юридичної науки серед інших наук, що досліджують інформаційну сферу, закономірності її становлення і розвитку. Відповідно, спеціальні завдання адміністративної деліктології в інформаційній сфері можна визначити як систему визнаного наукою або закріпленого у нормах адміністративно-деліктного законодавства комплексу проблем, пов'язаних з існуванням і поширенням адміністративної інформаційної деліктності, які вимагають самостійного наукового вирішення, а також як формування рекомендацій стосовно усунення причин та умов, які сприяють розвитку цього антисоціального, протиправного явища, його негативним наслідкам.

До таких завдань адміністративної деліктології можна віднести:

1) дослідження поняття, структури, стану і динаміки розвитку адміністративної інформаційної деліктності, причин та умов, які сприяють її розвитку;

2) надання соціально-правової характеристики адміністративної інформаційної деліктності, визначення узагальнених наслідків її впливу на стан публічного інформаційного правопорядку, національної інформаційної безпеки;

3) аналіз причин та механізмів переростання інформаційно-правових конфліктів в адміністративні інформаційні правопорушення, проведення класифікації таких конфліктів з урахуванням різних аспектів діяльності публічної адміністрації;

4) дослідження інформаційного середовища вчинення адміністративних правопорушень на предмет виявлення деліктогенних факторів, які сприяють їх вчиненню;

5) вивчення особи – порушника адміністративно-правових норм, чинних в інформаційній сфері, формування його соціально-психологічного та правового «портрету», з'ясування прагма-

тичних властивостей інформації, інформаційних ресурсів чи технологій, здатних виступати елементом мотивації до вчинення адміністративних інформаційних правопорушень;

6) прогнозування динаміки розвитку адміністративної деліктності в інформаційній сфері, вивчення регіональних та галузевих детермінант, які впливають на її зміни;

7) розроблення державних програм запобігання адміністративній інформаційній деліктності, аналіз ефективності їх виконання;

8) наукове обґрунтування необхідності адміністративно-правової охорони і захисту конкретних соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері, вироблення на цій основі системи засобів та процедур їх реалізації;

9) наукове розроблення та забезпечення практичної реалізації правових критеріїв адміністративної деліктолізації протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері, перевірка їх відповідності публічним потребам та інтересам учасників публічно-правових інформаційних відносин;

10) вироблення конкретних заходів з удосконалення діяльності органів адміністративної юрисдикції та суду щодо виявлення, вирішення інформаційно-правових конфліктів у сфері діяльності публічної адміністрації та запобігання їм.

А. М. Дерюга пропонує завдання адміністративної деліктології розділити на практичні та методичні.

Практичні завдання, на думку дослідника, пов'язані з відображенням деліктологічних детермінант окремих видів адміністративних правопорушень. До таких завдань науковець відносить:

1) встановлення закономірностей існування та динаміки адміністративних правопорушень;

2) визначення особливостей особи порушника та механізму вчинення ним адміністративного правопорушення;

3) формування стратегії запобігання окремим видам адміністративних правопорушень;

4) пропозиції з удосконалення матеріальних та процесуальних норм адміністративно-деліктного законодавства.

До методичних завдань адміністративної деліктології А. М. Дерюга відносить ті, які спрямовані на систематизацію

наукових концепцій, що охоплюються предметом цієї науки, складання їх у цілісний ланцюжок наукових знань, придатних для широкого розповсюдження, повсюдного практичного застосування суб'єктами публічної адміністрації, в тому числі органами адміністративної юрисдикції.

Структура методичних завдань адміністративної деліктології охоплює п'ять груп завдань: 1) науково-конструкційні; 2) формування пізнавального процесу предмета науки адміністративної деліктології; 3) рекомендаційні; 4) прогнозування [154, с. 19].

Запропонована А. М. Дерюгою класифікація відображає різні рівні та напрями наукового пізнання предмета адміністративної деліктології. При цьому поділ завдань на практичні та методичні показує, що перша із цих груп одержує свій розвиток на рівні спеціальної частини адміністративної деліктології, тоді як друга пронизує всю її систему стосовно інформаційної сфери.

Разом із виконанням адміністративною деліктологією практичних та методичних завдань відбувається посилення її інтегративних зв'язків з іншими юридичними науками, що досліджують інформаційну сферу, чиї поняття, теорії, концепції використовуються для дослідження адміністративних інформаційних правопорушень, їх особливостей, а також засобів запобігання.

У своїй сукупності, поряд із предметом та об'єктом наукових досліджень, поставлені перед адміністративною деліктологією завдання в інформаційній сфері виконують також важливу методологічну функцію, яка виявляється у визначенні місця цієї науки серед інших юридичних наук, котрими досліджується інформаційна сфера.

«В юридичній літературі сформувався оксіоматичний погляд, згідно з яким адміністративна деліктологія розглядається у якості однієї з групи адміністративно-правових наук» [185, с. 75; 120, с. 52; 186, с. 24; 187, с. 129, 122; 21].

Наявність оксіологічних та гносеологічних зв'язків між зазначеними науками виявляється, передусім, у тому, що, досліджуючи поняття, ознаки, структуру, динаміку, закономірності виникнення та розвитку адміністративної інформаційної деліктності, адміністративна деліктологія використовує та

вдосконалює понятійний апарат різних інститутів адміністративного права (адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, заходи адміністративного примусу, правовий режим публічної інформації, правовий статус суб'єктів публічної адміністрації тощо) з метою вироблення ефективного правового механізму забезпечення охорони і захисту інформаційних прав та свобод особи, публічного інформаційного правопорядку.

У свою чергу, головне призначення науки адміністративного права – розроблення наукових висновків, рекомендацій і конкретних пропозицій щодо вдосконалення та посилення ефективності чинних адміністративно-правових норм і відповідних правових інститутів, що врешті-решт безпосередньо впливає на ефективність публічного адміністрування. У цьому виявляється активний вплив адміністративно-правової науки на розвиток адміністративного права як галузі права [188, с. 85, 86].

Таким чином, мета адміністративного права полягає у створенні правових умов для гарантування органами публічної влади, насамперед суб'єктами публічної адміністрації, прав і свобод людини і громадянина, реалізація яких відбувається у сфері публічного управління [189, с. 69; 190, с. 57, 58, 60].

Попри широке використання адміністративною деліктологією правових норм, понять, концепцій, об'єднаних у різні підгалузі та інститути адміністративного права, в юридичній науці під впливом різних правотворчих, правозастосовчих, науково-дослідних процесів відбулося відокремлення групи таких елементів за єдиним родовим критерієм у цілісне, інституційне системне утворення – адміністративно-деліктне право.

Незважаючи на спроби деяких дослідників, зокрема Л. В. Гаврілової, А. П. Шергіна, О. А. Лупало, визнати за адміністративно-деліктним правом значення окремої галузі права [191, с. 7; 192; 193, с. 142], найбільшу підтримку серед учених-адміністративістів отримала думка про визнання за цим правовим утворенням значення підгалузі адміністративного права [194, с. 109, 110; 195, с. 17; 146, с. 7].

На думку В. К. Колпакова, визнання за адміністративно-деліктним правом значення підгалузі адміністративного права зумовлено: «по-перше, тим, що деліктна частина адміністра-

тивного права має: а) свій предмет регулювання; б) свій специфічний метод правового регулювання; в) відокремлено сформовану нормативну базу; по-друге, тим, що правова наука не створила необхідних теоретичних передумов для її визнання як «суверенного» правового утворення (вона де-факто сформована наукою адміністративного права, її основні поняття розроблені в межах адміністративного права, а акти мають також і адміністративно-правове спрямування)» [79, с. 17].

Вагому аргументацію на підтримку відокремлення адміністративно-деліктного права в підгалузь адміністративного права наводить А. М. Кірімов. На думку дослідника, про підгалузеву сутність адміністративно-деліктного права свідчить міжгалузевий, і навіть позагалузевий, характер застосування адміністративної відповідальності. Ця сутнісна особливість та міжгалузевий характер охоронно-відновлювальної функції адміністративної відповідальності зумовлені вчиненням адміністративно карних діянь у різних сферах правового регулювання, які істотно відрізняють адміністративно-деліктне право від абсолютної більшості інститутів та підгалузей адміністративного права.

Ще одним принципово важливим для структурного та змістового відокремлення адміністративно-деліктного права в підгалузь адміністративного права, на думку А. М. Кірімова, є предметна єдність його матеріальних та процесуальних норм. Їх об'єднання в структурі адміністративно-деліктного права є невипадковим і пов'язано, по-перше, з нормативним закріпленням складів адміністративних правопорушень; по-друге, із законодавчим закріпленням положень про органи та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, їх компетенцію із розгляду цих справ; по-третє, нормативне закріплення правил провадження у справах про адміністративні правопорушення, виконання постанов щодо накладення адміністративних покарань.

Оскільки вказані групи норм є інституційно самостійними, на основі базових приписів вони інтегруються в законодавство про адміністративні правопорушення, яке становить нормативну основу адміністративно-деліктного права [196, с. 20-21].

Концентрація в структурі підгалузі адміністративно-делікт-ного права правових інститутів, безпосередньо пов'язаних із предметом адміністративної деліктології, не лише тягне за собою поглиблення функціонально-методологічних зв'язків цієї науки з адміністративно-деліктним правом, але й зумовлює їх звуження в межах більш загальної науки адміністративного права.

Водночас зв'язок адміністративної деліктології з адміністра-тивно-деліктним правом не обмежується галузевим критерієм, оскільки вирішення завдань, що покладаються на першу з названих наук, в інформаційній сфері передбачає використання наукових знань щодо публічно-правового регулювання різних видів інформаційної діяльності.

Отже, адміністративна деліктологія, виконуючи власні завдання в інформаційній сфері, розвиває, уточнює та система-тизує наукові знання, отримані наукою адміністративного права, на їх основі формує власний понятійний апарат, методи наукових досліджень, забезпечує інші юридичні науки знаннями про адміністративні інформаційні правопорушення, причини й умови їх вчинення.

Також у юридичній літературі обґрунтований тісний зв'язок науки адміністративної деліктології та кримінології [122, с. 11; 197, с. 34].

Взаємодія між цими юридичними науками у процесі дослідження інформаційної сфери з позицій забезпечення охорони інформаційних прав і свобод особи, публічного інформаційного правопорядку та запобігання інформаційним правопорушенням є невипадковою, оскільки заглиблюється своїм корінням у природу самої деліктології, ті завдання, предмет та методи дослідження, які визнані за нею правовою доктриною [185, с. 77].

Серед учених-правознавців найбільш поширеною є думка, згідно з якою адміністративна деліктологія як самостійна наука сформувалася на основі досягнень науки кримінології [126, с. 16; 127, с. 4] внаслідок накопичення широких знань про адміністративні інформаційні правопорушення, причини та умови, які сприяють їх вчиненню, методи профілактики цих деліктів тощо.

Спираючись на понятійний апарат, завдання і методологію науки кримінології, адміністративна деліктологія за результатами власних ґрунтовних досліджень поступово сформувала самостійні науково-методологічні основи, створивши тим самим основні компоненти, що дозволяють виділити її в окрему юридичну науку. Про самостійність адміністративної деліктології як науки свідчить також більш широкий порівняно з кримінологією предмет дослідження [198]. Така думка пояснюється тим, що структуру адміністративної деліктності, яка досліджується наукою адміністративною деліктологією утворює більш широка група адміністративних правопорушень як за кількісними, так і за якісними властивостями порівняно зі злочинами.

Зіставлення складів адміністративних правопорушень та злочинів, вчинення яких закон пов'язує з інформаційною сферою України, вказує на актуальність наведеної думки і щодо адміністративної деліктології як науки, яка вивчає адміністративну інформаційну деліктність [185, с. 78].

Що ж до кримінології, то на сьогоднішній день у юридичній літературі є загальновизнаним погляд, відповідно до якого предмет цієї науки утворює чотири основні групи явищ: 1. Злочинність; 2. Особа злочинця; 3. Причини та умови злочинності, об'єднані поняттям «фактори злочинності»; 4. Запобігання злочинності, тобто специфічний вид соціального управління в суспільстві, за допомогою якого можливо утримувати злочинність на мінімально допустимому рівні шляхом застосування заходів впливу на причини та умови, які сприяють виникненню цього явища [199, с. 10]. Така інтерпретація предмета науки кримінології, на наш погляд зберігає свою актуальність і щодо інформаційної злочинності, оскільки дослідження її особливостей знаходить свій розвиток на рівні спеціальної частини цієї науки за умови безпосереднього зв'язку із загальними поняттями та категоріями кримінології.

Аналогічна структуризація предмета дослідження властива і адміністративній деліктології в інформаційній сфері, хоча відмінності у внутрішніх складниках предметів цих наук не дозволяють провести між ними повну аналогію.

Виходячи із загальноприйнятої в юридичній науці диференціації юридичних наук за предметним та цільовим критеріями, кримінологія як наука покликана досліджувати теорію причин злочинності та обмежена одним ключовим імперативом. Які б категорії чи поняття не досліджувалися б, розширення предмета кримінології зводиться до встановлення фактів прямих або опосередкованих зв'язків різних явищ зі злочинністю.

Щодо адміністративної деліктології зазначений зв'язок зводиться лише до зіставлення суміжних складів адміністративних правопорушень та злочинів, відмінності між якими виявляються або в ступені їх суспільної небезпеки, або в кримінально-правових наслідках делікту [198].

Наведений погляд А. М. Дерюги узгоджується з нормами законодавства України.

Як випливає з логічного тлумачення положень ч. 2 ст. 1 та 11 КК України [99] та ч. 2 ст. 9 КУпАП [53], адміністративна відповідальність настає за діяння, які визнані законом адміністративними правопорушеннями та за які законом не встановлена кримінальна відповідальність, а остання не підлягає застосуванню за вчинення правопорушень, котрі через свою малозначність не визнані кримінальним законом злочинами. Такий законодавчий підхід у розмежуванні предмета адміністративно-правової та кримінально-правової відповідальності надає ключового значення нормативному правилу, відповідно до якого адміністративними є усі делікти, що вчиняються у сфері діяльності публічної адміністрації та не визнані КК України злочинами. «Виходячи зі змісту вказаного нормативного правила можна констатувати, що предмет науки кримінології обмежується дослідженням тих соціально-правових явищ, які викликані вчиненням діянь, визнаних КК України злочинами. Водночас єдиним імперативним критерієм обмеження предметної сфери наукових досліджень адміністративної деліктології є нормативний припис ч. 2 ст. 9 КУпАП [53], виходячи з якого до предмету цієї науки не можуть належати діяння та породжені ними соціально-правові явища, за які законом встановлена кримінальна відповідальність» [185, с. 80].

Наявність істотних відмінностей як у суті адміністративної деліктності та злочинності в інформаційній сфері, так і в законодавчому забезпеченні запобігання розвитку цих явищ вказує на неможливість використання адміністративною деліктологією і кримінологією єдиної системи інструментів виконання завдань, покладених на ці юридичні науки. Зазначена особливість інструментарної взаємодії між згаданими науками на загальному рівні була виділена ще Є. В. Додіним. На думку дослідника, заходи, які кримінологи рекомендують для превенції злочинності, для запобігання адміністративній деліктності можуть бути застосовані лише тоді, коли збігаються їх причини [197, с. 35].

Поділяючи наведену думку Є. В. Додіна, слід зазначити, що, незважаючи на визнання адміністративною деліктологією та кримінологією основним завданням розроблення заходів профілактики правопорушень, забезпечення охорони соціальних цінностей, зазначених у нормах ст. 1 КУпАП [53] та ст. 1 КК України [99], кожна із цих наук, так само як і галузеве законодавство, досягає поставлених цілей різними засобами.

Розробляючи комплекс причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, адміністративна деліктологія надає соціально-правову характеристику цих деліктів, виявляє сутнісні властивості особи порушника – учасника публічно-правових інформаційних відносин, аналізує ефективність застосування покарань за порушення норм інформаційного законодавства, вивчає особливості переходу адміністративної деліктності в злочинність у межах інформаційної сфери.

Конституція України [42] та схвалена на виконання її основних положень Концепція адміністративно-правової реформи [43] заклали правові засади для глибокого реформування основних інститутів адміністративно-деліктного права: адміністративних правопорушень, адміністративної відповідальності, адміністративно-юрисдикційної діяльності, у зв’язку з чим межа між адміністративною деліктологією та кримінологією стала ще більш глибокою, інституційно оформленою. Пояснити таку тенденцію можна тим, що, на відміну від науки радянського

адміністративного права [200, с. 148; 201, с. 53, 54], в сучасній літературі та програмних документах поняття «адміністративне правопорушення» все більше пов'язується із сервісно-регуляторною діяльністю держави та посяганням на охоронювані нормами адміністративного законодавства права, свободи, правомірні інтереси людини і громадянина, права та інтереси юридичних осіб, конституційний лад та національну безпеку, за яке законом встановлено адміністративну відповідальність [86].

У такому контексті має місце поглиблення функціональних взаємозв'язків між предметом дослідження науки адміністративної деліктології та сферою діяльності публічної адміністрації, що тягне за собою необхідність докорінного перегляду завдань цієї науки в напрямі їх віддалення від завдань кримінології, орієнтації на охорону визнаних Конституцією України соціальних цінностей: людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканості, безпеки, прав та свобод.

Проте, незважаючи на істотні відмінності між адміністративною деліктологією та кримінологією, які свідчать про самостійність цих наук, у дослідженні проблематики запобігання інформаційним правопорушенням адміністративна деліктологія може використовувати науковий досвід, накопичений кримінологією для побудови власного предмета досліджень, конструювання понять, гіпотез та наукових пропозицій. Ідеться, по-перше, про універсальний методологічний інструментарій, наприклад конкретно-соціологічні методи, методи статистичного аналізу і синтезу, логіко-математичні методи тощо, які однаково застосовуються для різних соціальних процесів; по-друге, про функції науки: прогнозування, опис, спостереження, активне використання яких у конкретно-кримінологічних дослідженнях дозволяє говорити про глибоку теоретичну розробленість методів, що застосовуються у процесі дослідження механізму вчинення адміністративних правопорушень.

На цій основі можна поділити думку вчених-адміністративістів Б. М. Лазарева, О. Є. Лунєва та В. І. Ремнєва про те, що в структурі адміністративною деліктологією не існує та не може існувати непереборних кордонів. Багато методів, розроблених вченими-кримінологами, їх висновки можуть використовуватися

деліктологами. Інший підхід до вирішення порушеної проблеми суперечив би інтересам розвитку самої науки [202, с. 25].

Таким чином, перебуваючи в тісному функціональному та методологічному зв'язку з наукою кримінологією, адміністративна деліктологія має власний предмет та завдання, що розкриваються у процесі дослідження різних аспектів адміністративної деліктності в інформаційній сфері, які у своїй сукупності формують цілісну, логічно зв'язану структуру адміністративної деліктології.

Дослідження адміністративної інформаційної деліктності є неможливим без з'ясування особливостей функціонування середовища обігу інформації, її правових режимів, створення та використання інформаційних ресурсів і технологій, а також здійснення інформаційної діяльності в цілому. У цій площині проявляється тісна взаємодія науки адміністративної деліктології та інформаційного права.

Нормами вказаної галузі права регулюються суспільні відносини, що існують в інформаційній сфері, а саме ті, які виникають: а) у процесі використання інформації (інформаційного ресурсу); б) під час розгляду інформаційних спорів; в) у процесі формування й використання нових технологій роботи з інформацією, забезпечення інформаційних систем і систем комунікацій в інформаційних мережах; г) у процесі забезпеченні безпеки у сфері інформації й інформатизації; д) для забезпечення інформаційної безпеки України та ін. [58, с. 344]. Однак якщо інформаційне право, як сукупність правових норм, регулює суспільні відносини, що виникають в інформаційній сфері, то наука інформаційного права досліджує інформаційно-правові норми та суспільні відносини, які складаються у процесі їх застосування, визначає ефективність дії норм інформаційного законодавства, класифікує, систематизує та кодифікує їх, об'єднує в правові інститути, формує і оптимізує систему інформаційного права.

Окреслене розуміння сутності та призначення науки інформаційного права дозволило О. М. Селезньовій виділити такі складники предмета цієї науки, в яких розкриваються її завдання в системі інших юридичних наук:

1) правовідносини, які виникають між суб'єктами інформаційного права у зв'язку зі створенням, поширенням, володінням, користуванням, зберіганням, доступом, охороною, знищенням інформації та регулюються, передусім, нормами інформаційного законодавства; виникають під час реалізації права на інформацію як субінституту права власності;

2) правовідносини, що виникають у процесі інформаційної діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації та захисту інформаційних прав і свобод юридичних та фізичних осіб, надання інформаційних послуг, задоволення інформаційних потреб;

3) правовідносини, які мають адміністративно-правовий характер, однак формуються між учасниками інформаційного права;

4) правовідносини, що пов'язані з існуванням інформаційного ринку та з використанням інформаційних технологій, з регулюванням діяльності ЗМІ, забезпеченням інформаційної безпеки;

5) правовідносини, які формуються в інтернет-середовищі, а також правовідносини у сфері архівної, бібліотечної, статистичної, музейної діяльності та міжнародні інформаційні правовідносини [203, с. 13, 14].

Така інтерпретація предмета науки інформаційного права означає, що одним із найважливіших завдань цієї науки є розроблення рекомендацій з удосконалення правового регулювання різного роду інформаційних відносин та підготовка проектів актів інформаційного законодавства, вивчення практики застосування норм інформаційного законодавства органами адміністративної юрисдикції, а також судами різного рівня, включно з ЄСПЛ.

«Реалізуючи зазначене призначення, наука інформаційного права розробляє поняття та категорії, що використовуються в нормах інформаційного законодавства, формулює конструкцію правового режиму інформації, здійснює його поділ на види за різними критеріями, будує систему критеріїв правового регулювання інформаційних відносин, створює теоретичну основу правового забезпечення інформаційної безпеки,

досліджує правовий статус суб'єктів інформаційного права та проблеми його забезпечення, а також аналізує й удосконалює механізм формування, використання та захисту інформаційних ресурсів, технологій, систем.

Адміністративна деліктологія, у свою чергу, використовуючи поняття, категорії, концепції і теорії, вироблені в межах науки інформаційного права, обґрунтовує критерії протиправності поведінки учасників інформаційних відносин, формує адміністративно-деліктологічну характеристику особи – порушника інформаційно-правових норм, досліджує причини та умови, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, визначає їх вплив на стан публічного інформаційного правопорядку, виявляє закономірності переходу адміністративної деліктності в інформаційну злочинність, розробляє рекомендації щодо вдосконалення чинного в інформаційній сфері законодавства з позицій забезпечення належної адміністративно-правової охорони інформаційних прав і свобод особи» [185, с. 84, 85].

У проведенні наукових досліджень адміністративної інформаційної деліктності велике значення з методологічних та правозастосовчих позицій має з'ясування соціальних аспектів цього явища, виявлення властивостей поведінки порушника з точки зору суспільних цінностей та суспільних потреб [121, с. 15; 126, с. 12; 52, с. 16].

У сучасній науці соціальний аспект адміністративної деліктності не одержав ґрунтовного наукового висвітлення [204, с. 59; 205, с. 3, 4]. Отже, в предметній площині адміністративної деліктології має місце істотний брак наукових знань про глибинні, соціальні явища, які зумовлюють виникнення адміністративної деліктності [126, с. 14].

У цьому контексті особливо актуальною видається взаємодія наук адміністративної деліктології та соціології, а також застосування результатів соціологічних досліджень, спрямованих на виявлення властивостей поведінки порушника, визначення критеріїв її соціальної корисності чи шкідливості. Звичайно, роль соціології, яка досліджує різні явища суспільного життя в адміністративній деліктології є значною, оскільки деліктність утворюється з діянь, вчинків, скоєних у суспільстві [120, с. 58].

Спираючись на результати наукових досліджень, проведених у межах науки соціології, адміністративна деліктологія розробляє, досліджує та вдосконалює наукові погляди на адміністративну деліктність, її соціальну сутність, причини та умови виникнення цього явища, його зв'язок із суспільними процесами, інтересами та потребами. Соціологія також досліджує і прогнозує тенденції розвитку основних суспільних інститутів, таких як: сім'я, громада, трудовий колектив, професійні об'єднання, держава тощо, зважаючи на які наука адміністративна деліктологія визначає причини та умови, що сприяють виникненню та поширенню адміністративної деліктності у процесі інформаційної діяльності публічної адміністрації, її розвитку, появі фактів латентності адміністративних інформаційних правопорушень, переходу протиправної поведінки учасників інформаційних відносин у загрозу національній безпеці держави.

З позицій забезпечення суспільного порядку Н. Смілзер розглядає соціологію як спосіб пізнання людей. Соціологи прагнуть з'ясувати, чому люди поводять себе так чи інакше, чому створюють певні групи. Сформовані суспільною практикою інститути, на думку вченого-соціолога, досліджуються соціологією, як правило, на макро та мікро рівнях.

Мікросоціологія вивчає спілкування людей у повсякденному житті – інтеракцію – їх взаємодію. Вчені-соціологи, які проводять свої дослідження на мікрорівні вважають, що соціальні явища можна зрозуміти лише на основі аналізу того змісту, якого люди надають конкретним явищам у процесі взаємодії їх між собою. Головною проблематикою досліджень на мікрорівні, на думку Н. Смілзера, є поведінка індивідів, їх вчинки, мотиви, значення, що визначають форми взаємодії між людьми, які у свою чергу здійснюють вплив на стабільність суспільства або триваючих у ньому змін [179, с. 6, 11].

Побудова соціологічних досліджень на основі дворівневих моделей пізнання поведінки особистості дозволяє не лише вченим-соціологам, але й представникам науки адміністративної деліктології виявити соціальні та юридичні причини зміни форми поведінки конкретної особи з правомірної на протиправну, з'ясувати умови перетікання такої поведінки у масове, системне,

протиправне явище – адміністративну деліктність, проаналізувати її вплив на публічний інформаційний правопорядок та інформаційну безпеку. Окрім цього, паралельне існування двох взаємодоповнюючих моделей соціологічного дослідження поведінки особи сприяє визначенню мотиваційних факторів, які чинять негативний вплив на суб'єктів публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових інформаційних відносин і спонукають до вчинення ними адміністративних інформаційних правопорушень, і значення інформації у цьому процесі; з'ясуванню суспільної оцінки фактів порушення норм інформаційного законодавства; встановленню рівня ефективності дії конкретних засобів профілактики адміністративної інформаційної деліктності.

Широке використання досягнень науки соціології для побудови теорії адміністративної деліктології в інформаційній сфері не применшує значення останньої у дослідженні проблематики адміністративних інформаційних правопорушень та не посягає на самостійність адміністративної деліктології як юридичної науки, що досліджує різні аспекти адміністративної деліктності.

Таким чином, з'ясування характеру та форми співвідношення адміністративної деліктології з іншими юридичними науками, які досліджують проблематику правового регулювання й охорони в інформаційній сфері, дозволяє констатувати, що, незважаючи на поєднання в структурі вказаної юридичної науки знань, сформованих у межах наук адміністративного права, кримінології, інформаційного права, соціології, вона сформувала свій предмет, методологію дослідження, спеціальний понятійний апарат, багатоаспектну методику запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, що вказує на її самостійний характер як юридичної науки.

Невід'ємним елементом адміністративної деліктології, що ідентифікує її як самостійну юридичну науку, яка досліджує проблеми запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, забезпечення адміністративно-правової охорони та захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері, є методи наукового пізнання, які використовуються цією наукою для виконання покладених на неї функцій та завдань.

У гносеологічному аспекті поняття «метод» являє собою сукупність певних правил, прийомів, способів, норм наукового пізнання і практичної діяльності. Можна сказати, що це система приписів, принципів, вимог, які орієнтують суб'єкта у вирішенні конкретного завдання, досягненні визначеного результату в певній сфері діяльності [206, с. 164]. Орієнтуючи наукову, пізнавальну діяльність на реалізацію конкретних науково-прикладних завдань, метод наукового пізнання поєднує в собі систему прийомів, способів та засобів, які за своїм призначенням, властивостями, формами впливу найбільше відповідають поставленим цілям. У зв'язку з цим метод відіграє ключову роль – роль «компаса», який дає змогу орієнтуватися у фактах реальної дійсності, визначати загальну стратегію дослідження [165, с. 22].

В основі будь-якого методу лежить теорія, без якої метод залишиться безпредметним, наука – беззмістовною. У свою чергу, лише теорія, озброєна адекватним методом, може виконати поставлене перед наукою завдання, створити справжню картину предмета наукового пізнання [207, с. 93, 94].

У цьому контексті можна погодитися з думкою вчених, філософів та правників, про те, що досягнення поставлених наукових цілей і правильне вирішення завдань безпосередньо залежить від вибору методу пізнання у процесі проведення наукових досліджень, оскільки лише логічно побудований методологічний апарат наукового дослідження дозволяє перетворити сукупність однорідних емпіричних фактів на систему наукових знань, виявити необхідні для дослідника аспекти, властивості об'єкта пізнання [208, с. 38].

Розглядаючи загальнотеоретичні засади методології юридичних досліджень, М. М. Алєксєєв зазначав, що юристів, публіцистів та державників не бентежить те, що метод науки повинен залежати від досліджуваного нею предмета і що будь-яка методологія, яка прагне випередити предмет, тим самим створює загрозу безпредметності. Саме тому вони вважають найбільш важливим та продуктивним дослідити спочатку сам процес пізнання та з'ясувати ті постулати і норми, які наш розум визнає як пізнавальні засоби та знаряддя, які слугують для досягнення відповідних цілей. Такі цілі, на думку вчених-методологів,

і виступають визначальними моментами будь-якого наукового дослідження; відмінності між методами залежать від того, які цілі ставлять перед собою дослідники, однак зовсім не зумовлені відмінностями самих предметів дослідження [155, с. 5-6].

Наведений погляд у контексті порушеної в цій роботі проблематики вказує на визначальне значення предмета та завдань дослідження адміністративної деліктології в межах інформаційної сфери для формування методологічного апарату цієї юридичної науки.

Проте, не заперечуючи важливість для формування методів науки адміністративної деліктології поставлених перед нею завдань, слід підкреслити, що саме предмет та об'єкт дослідження з усіма їхніми властивостями зумовлюють конкретні завдання, які ставляться перед вченими-правниками, працівниками органів адміністративної юрисдикції. Адже, виступаючи предметом чи об'єктом наукового дослідження, поняття, явища, процеси та категорії наділені не лише загальними, але й спеціальними властивостями, наявність чи відсутність яких зумовлює вибір методу наукового дослідження або групи методів з метою виявлення різних аспектів аналізованого компонента. Саме тому проблема розуміння предмета та об'єкта дослідження адміністративної деліктології в межах інформаційної сфери задає вектор правильного вибору методології наукового пізнання явищ та процесів, наділених деліктологічними ознаками.

Як і в інших юридичних науках, структура методології адміністративної деліктології в літературі визначається через сукупність загальнонаукових та конкретно-наукових методів пізнання.

Першу групу зазначених методів дослідження, на думку вчених-правознавців, утворюють діалектичний, історичний, формально-логічний, соціологічний, статистичний методи, метод сходження від абстрактного до конкретного, індукції та дедукції та інші. До конкретно-наукових методів адміністративної деліктології традиційно відносять порівняльно-правовий, конкретно-соціологічний, конкретно-історичний тощо [121, с. 9; 122, с. 5; 136, с. 6].

В основі загальнонаукових методів пізнання соціально-правових явищ та процесів, які охоплюються змістом предмета й об'єкта адміністративної деліктології в інформаційній сфері, перебуває діалектичний метод. Його застосування дає змогу виявити логічні зв'язки та суперечності між філософськими категоріями – свободою, буттям, інтересами, потребами, волевиявленням та обмеженнями, зміст яких розкривається через основні закони діалектики.

Закон єдності та боротьби протилежностей виступає методологічною основою дослідження причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, виявлення окремих властивостей особи порушника, які характеризують її схильність до протиправної поведінки, відображення спеціальних ознак, властивих для конкретних складів адміністративних інформаційних правопорушень. Застосування цього закону діалектики сприяє також визначенню конкретних властивостей інформації або ІКТ, які спонукають особу до протиправної поведінки, дозволяють встановити фактори, з виникненням яких проявляються шкідливі властивості складових елементів інформаційної сфери, та випадки, коли прояв таких факторів стає неможливим або мінімізованим.

Закон переходу кількісних змін у якісні пояснює зміни стану та динаміки адміністративної інформаційної деліктності, тенденції у якісних змінах її видів. Застосування цього закону діалектики дозволяє з'ясувати тенденції переходу адміністративної деліктності у злочинність у межах інформаційної сфери, встановити фактори, які сприяють зниженню кількості адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються на конкретній території за конкретний проміжок часу, розкрити соціально шкідливі наслідки цієї категорії деліктів.

У проведенні досліджень складних понять, процесів та явищ, що мають місце в інформаційній сфері, адміністративною деліктологією широко використовується також метод сходження від абстрактного до конкретного, який традиційно в науці гносеології належить до загальнонаукових методів пізнання. Він виражається в тому, що процес наукового пізнання

поділяється немовби на два відносно самостійних етапи. На першому етапі здійснюється перехід від конкретних до абстрактних визначень, аж до найпростішої абстракції, за допомогою багатьох понять і суджень; на другому – перехід у пізнанні від простих абстракцій до найскладніших і до того ж конкретного. При цьому досягається істинне знання сутності, змісту, закономірностей розвитку конкретного [209, с. 162].

Побудова адміністративно-деліктологічних досліджень за принципом сходження від абстрактного до конкретного сприяє формуванню родових понять і категорій, що використовуються адміністративною деліктологією, шляхом включення до їх системи більш конкретних елементів на підставі видових та індивідуальних ознак: форми протиправності адміністративних інформаційних правопорушень, об'єкта їх протиправного посягання, суб'єкта делікту, галузі інформаційної діяльності, характеру соціальної шкідливості тощо. Такий методологічний підхід у процесі наукових досліджень проблем запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням забезпечує можливість вирішення складної в теоретичному та прикладному аспекті проблеми застосування загально-деліктологічних, кримінологічних, соціологічних та інших узагальнених понять і категорій для формування спеціального понятійного апарату адміністративної деліктології в інформаційній сфері, встановлення меж такого запозичення. Таке призначення методу сходження від абстрактного до конкретного в структурі методологічного апарату адміністративної деліктології спричинене існуванням глибоких, багаторівневих зв'язків між науковими поняттями, категоріями, закономірностями як у межах окремої науки, так і на міждисциплінарному рівні. Зазначена особливість методу, що розглядається, передусім, пов'язана з тим, що «всяке загальне є частинкою, елементом, стороною окремого, оскільки воно відображає останнє не повністю, не цілком, а частково – в тому, що є тотожним у предметах. Одиничне, окреме, за своїм змістом, проявом багатше від загального, яке є абстрактним. Однак загальне глибше розкриває зміст, сутність речі. Особливе – це певна сукупність властивостей, притаманних лише даному предмету» [210, с. 164].

Логічна взаємоінтеграція загальних та спеціальних (одиничних) категорій знаходить своє відображення у формулюванні та ієрархічній побудові понятійно-категоріального апарату науки адміністративної деліктології в межах інформаційної сфери. Адже на основі використання методу сходження від абстрактного до конкретного вироблені адміністративною деліктологією поняття проходять шлях свого формування від суб'єктивного (емпіричного) уявлення про категорії, покладені в основу відповідних понять, до об'єктивного, логічно завершеного їх оформлення в наукових концепціях, адміністративно-деліктних нормах законодавства України.

У процесі наукового пізнання соціально-правових явищ та процесів, які охоплюються предметом дослідження науки адміністративної деліктології в інформаційній сфері, метод сходження від абстрактного до конкретного розкриває весь потенціал своїх прийомів та засобів у тісному взаємозв'язку з методом аналізу і синтезу.

У філософії метод аналізу і синтезу розглядається як комплексний метод дослідження, сукупність прийомів, операцій і дій з мисленнєвого роз'єднання об'єктів на складові елементи, властивості (аналіз) і об'єднання їх у єдине ціле (синтез) під час вирішення пізнавального завдання [209, с. 146].

Застосування в адміністративній деліктології логічних прийомів аналізу і синтезу дозволяє виділити із загальних деліктологічних понять ті змістоутворюючі аспекти та властивості, на основі яких стає можливим формулювання нових, часто спеціальних понять, зокрема: «адміністративне інформаційне правопорушення», «адміністративна інформаційна деліктність», «публічний інформаційний правопорядок» тощо. Завдяки синтетично сформованим поняттям і категоріям спеціальні ознаки, властивості, закономірності розвитку одержують логічне оформлення у відповідних конструкціях, придатних для наукового застосування. Їх аналіз дозволяє виявити ті спільні ознаки видових понять, вироблених адміністративною деліктологією, які забезпечують можливість їх об'єднання у більш широкі родові конструкції. На цій основі у вчених-правників з'являється реальна можливість виділення

тих суттєвих ознак, які становлять основу не лише родового, але й видових понять науки адміністративної деліктології в межах інформаційної сфери.

Інший аспект застосування методу аналізу і синтезу полягає у можливості розщеплення адміністративно-деліктологічних понять на окремі види, тобто проведення їх наукової класифікації за різними критеріями. Віднесення до структури методу аналізу і синтезу прийомів класифікації дозволяє використовувати цей метод пізнання для побудови системи наукових понять адміністративної деліктології в інформаційній сфері як по вертикалі, так і по горизонталі. Поряд із цим поділ цілого на складові частини дозволяє виявити будову предмета, що досліджується, його структуру, зв'язки між окремими складниками, відділити істотне від неістотного, складне звести до простого [210, с. 204]. Завдяки таким логічним операціям категорії та поняття, які використовуються адміністративною деліктологією для характеристики протиправних явищ, об'єктів, процесів в інформаційній сфері, набувають ознак наукової визначеності. Відповідно, використання комплексу прийомів та засобів, що їх містить метод аналізу і синтезу, у дослідженні проблематики запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням сприяє формуванню понятійного апарату адміністративної деліктології в інформаційній сфері, поглибленню логічних зв'язків між її загальною та спеціальною частинами, визначенню місця адміністративної деліктології серед інших наук, які досліджують інформаційну сферу.

У проведенні наукових досліджень проблематики запобігання адміністративним правопорушенням одним із загальнонаукових методів, який широко використовується в адміністративній деліктології, є історичний метод [121, с. 7; 122, с. 5]. Застосування цього методу дає змогу проаналізувати адміністративну деліктність в її історичному розрізі, визначити основні етапи та передумови її виникнення в межах інформаційної сфери, з'ясувати історичні зв'язки цього соціально-правового явища зі злочинністю. Дослідження історичних аспектів адміністративної інформаційної деліктності сприяє з'ясуванню правової природи адміністративних інформаційних

правопорушень, причин та умов, які сприяють їх вчиненню, підстав відокремлення цього виду деліктів від інформаційних злочинів.

На основі застосування історичного методу вченими-правниками здійснюється відбір протиправних діянь, які протягом тривалого історичного періоду визнаються законом адміністративними інформаційними правопорушеннями, проводиться виокремлення з-поміж інформаційно-правових конфліктів тих, які на конкретному етапі суспільного розвитку набувають ознак соціально-шкідливого діяння, або готуються рекомендації щодо необхідності криміналізації окремих складів адміністративних деліктів, що вчиняються в інформаційній сфері.

Розкриваючи первинне коріння явищ та процесів, які становлять предмет науки адміністративної деліктології в межах інформаційної сфери, історичний метод дає можливість визначити динамічні властивості засобів профілактики адміністративних інформаційних правопорушень, побудувати їх систему відповідно до встановленої історичною наукою періодизації розвитку інституту адміністративних правопорушень, виділити на цій основі найбільш ефективні засоби юридичного впливу на порушників адміністративно-правових заборон, чинних в інформаційній сфері.

Включення історичного методу до загальнонаукової методології адміністративної деліктології в інформаційній сфері зумовлено також мінливістю стану адміністративної деліктності як соціально-правового явища, існування якого пов'язане з історичним розвитком суспільства, появою в його членів нових інформаційних інтересів чи потреб, які відбиваються на поведінці учасників публічно-правових інформаційних відносин. Застосування в такому контексті історичного методу дозволяє проаналізувати в динаміці причини та умови, які сприяють розвитку адміністративної інформаційної деліктності, з'ясувати правові, економічні, соціально-психологічні передумови виникнення цього явища, виділити періоди історичного розвитку інформаційного суспільства, в які спостерігається тенденція до зростання або зниження кількості вчинюваних адміністративних інформаційних правопорушень.

Поряд із загальнонауковими методами пізнання в адміністративній деліктології широко використовується система конкретно-наукових методів. Формування в структурі методології адміністративної деліктології групи конкретно-наукових методів пізнання зумовлено тісною взаємодією цієї науки з іншими науками, які досліджують різні аспекти функціонування інформаційної сфери, виникненням на цій основі міждисциплінарних завдань, вирішення яких вимагає використання різногалузевих логічних прийомів і операцій.

Серед зазначеної групи методів наукового пізнання велике значення має статистичний метод [121, с. 6; 122, с. 5; 156, с. 7]. За допомогою цього методу досліджуються кількісно-якісні показники розвитку адміністративної інформаційної деліктності та особа порушника чинних у національному інформаційному просторі правових обмежень і заборон. Застосування цього методу у дослідженні різних складників предмета адміністративної деліктології в межах інформаційної сфери дозволяє:

1) надати всебічну цифрову характеристику розвитку адміністративної інформаційної деліктності на рівні держави, окремого регіону чи окремої галузі інформаційної діяльності за конкретний часовий період;

2) з'ясувати закономірності розвитку адміністративної інформаційної деліктності на території держави, окремого регіону, її стан, динаміку, а також структуру;

3) охарактеризувати склад порушників адміністративно-правових заборон, чинних в інформаційній сфері, за соціально-демографічними, професійними, економічними та іншими критеріями, які мають адміністративно-деліктне та інформаційно-правове значення (стать, вік, рівень професійної підготовки, форма і вид інформаційної діяльності, кількість вчинених інформаційних правопорушень);

4) визначити у цифровому вимірі найбільш характерні, стійкі та закономірні зв'язки адміністративної деліктності з іншими видами протиправної поведінки, що має місце в інформаційній сфері;

5) зібрати та систематизувати необхідні цифрові матеріали, які можуть слугувати основою для встановлення причин та умов, які сприяють розвитку адміністративної деліктності в інформа-

ційній сфері, а також її прогнозування та розроблення профілактичних заходів протидії вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень;

6) одержати необхідні відомості, які характеризують ефективність застосування заходів адміністративного примусу до осіб, які вчинили адміністративні інформаційні правопорушення або спричинили виникнення інформаційно-правових конфліктів у сфері діяльності публічної адміністрації, що не мають ознак адміністративного делікту.

Таке багатогранне застосування статистичного методу у проведенні адміністративно-деліктологічних досліджень зумовлює можливість його використання не лише у процесі вивчення загальних понять та категорій адміністративної деліктології, але й для вивчення окремих видів адміністративних інформаційних правопорушень, причин і умов, які сприяють їх вчиненню, засобів профілактики тощо.

Аналіз сутності та призначення статистичного методу показує, що одержана за його допомогою інформація широко використовується під час застосування інших загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання адміністративно-деліктологічних явищ та процесів, слугує ключовим фактором для визначення цілей і завдань деліктологічних досліджень.

На цій основі в структурі методологічного апарату адміністративної деліктології в інформаційній сфері простежується тісний зв'язок статистичного методу наукового пізнання з порівняльно-правовим.

Спеціально-наукова природа останнього з названих методів пізнання передбачає зіставлення різних складників предмета адміністративної деліктології, зокрема таких, як: види адміністративних інформаційних правопорушень, причини та умови, що сприяють їх вчиненню, властивості особи порушника адміністративно-правових заборон, чинних в інформаційній сфері, з аналогічними поняттями, явищами та категоріями, зумовленими існуванням інших видів протиправної поведінки: злочинності, господарської деліктності тощо.

На думку вчених-філософів, «ефективність методу визначається правилами застосування: порівнювати тільки однорідні

та взаємопов'язані об'єкти, не обмежуватися у порівнянні встановленням лише подібності об'єктів, а обов'язково виявляти розбіжності між ними; порівнювати об'єкти за істотними ознаками». При цьому, вважають дослідники, «порівняння – не самоціль пізнання. За його результатами неминуче виникають питання про проблематичність нового знання, про обґрунтованість подібності об'єктів або відмінності між ними, про теоретичні та практичні можливості застосування набутого знання» [209, с. 148].

Спираючись на зазначені філософські закономірності і принципи, наука адміністративна деліктологія виявляє спільні та відмінні ознаки адміністративної деліктності та злочинності в інформаційній сфері, спільні для обох видів протиправної поведінки причини та умови, які сприяють порушенню норм інформаційного законодавства, встановлює закономірності переходу адміністративних інформаційних правопорушень в інформаційні злочини і навпаки.

Враховуючи таке призначення порівняльно-правового методу в адміністративній деліктології, можна виділити декілька аспектів його прояву щодо дослідження адміністративної інформаційної деліктності:

1) аналіз складів адміністративних інформаційних правопорушень та інформаційних злочинів на предмет виявлення їх спільних і відмінних ознак, дослідження на цій основі суміжних складів таких деліктів;

2) дослідження змісту та структури адміністративно-деліктних, кримінально-правових, а також інших правових норм, які встановлюють відповідальність за інформаційні правопорушення, з метою виявлення загальних і спеціальних закономірностей формулювання складів протиправних діянь в інформаційній сфері, встановлення покарань за їх вчинення;

3) аналіз динаміки адміністративної деліктності, злочинності, інших форм протиправної поведінки в інформаційній сфері, визначення спільних та відмінних тенденцій збільшення або зменшення фактів прояву цих соціально-правових явищ;

4) вивчення державних програм запобігання вчиненню адміністративних правопорушень та протидії злочинності в інфор-

маційній сфері на предмет їх ефективності, змістовності, відповідності завданням забезпечення охорони та захисту інформаційних прав, свобод особи, публічного інформаційного правопорядку в цілому, встановлення кореляційних змін стану адміністративної деліктності і злочинності в інформаційній сфері;

5) виявлення загальних та спеціальних недоліків в організації правоохоронної діяльності у сфері запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень та інформаційних злочинів, визначення характеру їх впливу на стан забезпечення публічного інформаційного правопорядку.

Об'єднання вказаних аспектів реалізації порівняльно-правового методу дослідження в межах науки адміністративної деліктології вказує на те, що застосування цього методу дозволяє вченим-адміністративістам визначити місце вказаної науки серед інших юридичних наук, які досліджують інформаційну сферу, з'ясувати недоліки і переваги адміністративно-деліктологічної профілактики інформаційних правопорушень порівняно з іншими видами профілактичної роботи. Використання порівняльно-правового методу досліджень дозволяє також проаналізувати систему науки адміністративної деліктології з позицій удосконалення її понятійного апарату, її внутрішньої структури на основі досягнень інших юридичних наук, зокрема таких, як кримінологія та юридична конфліктологія. При цьому, завдяки своєму інструментарію, принципам та напрямам застосування порівняльно-правовий метод знаходить свій прояв на рівні як загальної, так і спеціальної частини адміністративної деліктології або її окремих елементів [154, с. 21].

Таке багатостороннє застосування порівняльно-правового методу вказує на його універсальність для деліктологічних досліджень проблем запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, здатність виявляти поняття, закономірності, тенденції та проблеми, необхідні для вдосконалення адміністративної деліктології в інформаційній сфері.

З іншого боку, накопичений внаслідок використання порівняльно-правового методу науковий матеріал може слугувати підґрунтям для застосування інших спеціально-наукових методів пізнання, перед якими стоять завдання,

відмінні від тих, що вирішуються за допомогою порівняльно-правового методу [136, с. 24].

Серед спеціально-наукових методів дослідження, які широко використовуються адміністративною деліктологією для дослідження різних аспектів її предмета, варто виділити також конкретно-соціологічний метод.

Розв'язуючи завдання наукового вивчення суспільства, поведінки його членів чи соціальних груп, соціологія є способом пізнання взаємодії між людьми [179, с. 6]. Таке методологічне значення науки соціології знаходить своє відображення в принципах, способах та засобах пізнання суспільних відносин, окремих форм людського спілкування. Разом із виділенням конкретних видів суспільних відносин в окрему складову частину предмета науки соціології було вироблено спеціальні прийоми та засоби дослідження соціальних явищ та процесів, наділених видовими ознаками, які у своїй сукупності об'єднуються в конкретно-соціологічний метод дослідження.

Оскільки конкретно-соціологічний метод є спеціально-науковим, він поєднує в собі такі засоби пізнання адміністративної деліктності у різних її проявах, як: спостереження, опитування, аналіз документів та експеримент. В адміністративній деліктології та кримінології існує розширене тлумачення змісту вказаних інструментів конкретно-соціологічного методу, у зв'язку з чим за ними визнається значення самостійних методів соціологічного дослідження [211, с. 49; 212, с. 54].

Проте, попри існування наукових дискусій щодо внутрішньої структури конкретно-соціологічного методу пізнання, за своїм призначенням його структурні елементи об'єднуються спільною метою – дослідженням соціальної сутності адміністративних інформаційних правопорушень та зумовленої їх вчиненням адміністративної деліктності, характеру суспільної оцінки цих протиправних явищ, спричинених ними суспільно шкідливих наслідків. З огляду на такі методологічні позиції, більш обґрунтованою вбачається думка тих науковців, які розглядають спостереження, опитування, аналіз документів та експеримент як прийоми та засоби конкретно-соціологічного методу в межах науки адміністративної деліктології [120, с. 73].

Спостереження як прийом конкретно-соціологічного методу полягає у проведенні аналізу адміністративно-деліктологічних явищ та процесів у їх динаміці, фіксації змін у структурі, стані адміністративної інформаційної деліктності.

В юридичній літературі спостереження залежно від характеру взаємодії дослідника із середовищем існування аналізованих об'єктів поділяється на внутрішнє (включене) та зовнішнє (невключене).

У першому випадку дослідник-спостерігач бере участь у будь-якій діяльності, пов'язаній із профілактичною роботою. Включене (внутрішнє) спостереження посідає особливо важливе місце у профілактичній діяльності і полягає у розчиненні спостерігача в структурі аналізованої групи, тобто формуванні погляду на її діяльність з позиції рядового члена такої групи.

В іншому випадку спостереження ведеться ззовні щодо середовища, де проявляються аналізовані фактори, явища та процеси [211, с. 55].

Незважаючи на кримінологічну природу зазначеної форми класифікації спостереження, на наш погляд, вона зберігає свою актуальність і для адміністративної деліктології, оскільки різноманітність предметів та об'єктів адміністративно-правової охорони в інформаційній сфері передбачає необхідність дослідження особливостей їх функціонування за різних умов суспільного життя. Водночас якщо зовнішнє спостереження реалізується шляхом дослідження протиправної поведінки учасників публічно-правових інформаційних відносин через засоби масової інформації, узагальнення матеріалів судової практики, безпосереднє спілкування з особою-порушником під час надання ним інформаційно-комунікаційних послуг, то внутрішнє спостереження стає можливим за умови безпосереднього включення спостерігача до колективу державних службовців, інших видів трудових колективів, робочої групи, громадського об'єднання, іншої суспільної інституції. У результаті введення дослідника-спостерігача до такої суспільної інституції, він опиняється в однакових умовах з особою – порушником адміністративно-правових заборон, чинних в інформаційній сфері, що дає йому змогу визначити безпосередні причини, які сприяють

вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, з'ясувати справжні мотиви протиправної поведінки правопорушника, проаналізувати характер професійних знань, навиків та технічних засобів, з використанням яких вчиняються делікти в інформаційній сфері. Здійснення спостереження у зазначений спосіб дозволяє також виявити недоліки правового регулювання конкретних видів інформаційної діяльності або правових режимів інформації, що сприяють протиправній поведінці учасників інформаційних відносин, з'ясувати характер індивідуальної та колективної оцінки поведінки порушника, визначити тенденції можливого повторення вчинення адміністративних інформаційних правопорушень.

Поряд зі спостереженням одним із найбільш поширених у науці соціології засобів пізнання сутності людської поведінки є опитування. Його мета полягає в одержанні інформації про об'єктивні та суб'єктивні фактори зі слів опитуваних респондентів.

Залежно від широти охоплення респондентів та способу проведення в науці соціології опитування прийнято поділяти на анкетування та інтерв'ювання [179, с. 113].

У разі анкетування інформація про процеси та явища, які становлять предмет адміністративної деліктології в інформаційній сфері, накопичується шляхом одержання письмових відповідей на заздалегідь визначені питання.

У свою чергу, інтерв'ювання полягає у проведенні бесіди з метою одержання відповідей від респондентів на поставлені питання чи з'ясування думки щодо конкретних явищ, процесів або подій.

Зміст кожної анкети та порядок розташування в ній запропонованих питань визначається з огляду на мету і завдання анкетування, рівень професійної підготовки респондентів, а також форму відповіді на поставлені питання. При цьому підготовлена посадовими особами правоохоронних органів або вченими-правознавцями анкета, на наш погляд, обов'язково повинна розпочинатися зі вступу, в якому роз'яснюється мета та завдання анкетування, правила його проведення, форми відповіді на питання, категорія осіб, які підлягають анкетуванню, критерії відбору респондентів, сфера використання одержаних даних.

У своїй сукупності зазначені вимоги відображають рівень ефективності застосування прийомів анкетування у проведенні адміністративно-деліктологічних досліджень проблематики запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, забезпечення адміністративно-правової охорони соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері, дозволяють визначити ступінь достовірності одержаної інформації, її придатність для подальших наукових досліджень і адміністративно-юрисдикційної діяльності в цілому.

Через трудомісткість та необхідність залучення значної групи спеціально підготовлених осіб інтерв'ю як засіб конкретно-соціологічного методу застосовується рідше, проте має свої переваги [120, с. 53]. Під час інтерв'ювання встановлюється більш тісний контакт із респондентами, що дає змогу одержати більше інформації про конкретні епізоди протиправної поведінки в інформаційній сфері, більш повно з'ясувати коло причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, обставини, які могли б змусити відмовитися від протиправних дій чи бездіяльності.

Взагалі, застосування в адміністративній деліктології конкретно-соціологічного методу дослідження дозволяє виявити соціальні властивості протиправної поведінки учасників інформаційних відносин, яка виражається у формі адміністративних інформаційних правопорушень, з'ясувати соціальні причини та умови, які сприяють антисуспільним проявам інформаційної діяльності, розкрити громадську оцінку адміністративної деліктності в інформаційній сфері.

Проведене дослідження дає підстави констатувати, що адміністративна деліктологія, виступаючи самостійною соціально-юридичною наукою, яка вивчає проблематику профілактики адміністративної інформаційної деліктності, забезпечення адміністративно-правової охорони і захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері, виконує лише притаманні цій науці завдання і застосовує власну методологію наукового пізнання деліктологічних явищ та процесів.

РОЗДІЛ 2.
СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ: ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНА ТА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

2.1. Об'єкт адміністративного інформаційного правопорушення, його сутність, види та проблеми законодавчого визначення

Закріплені у ст. 9 КУпАП [53] ознаки адміністративного правопорушення є конструктивними, загальними і властиві будь-яким адміністративним деліктам. Їх сукупність у правознавстві отримала назву «склад адміністративного правопорушення» [45, с. 37; 103, с. 36; 201, с. 57; 213, с. 8; 214, с. 100].

Традиційно вчення про склад правопорушення посідає одне із центральних місць у науці адміністративного права, має велике практичне значення [42; 77; 215, с. 3].

«По-перше, воно сприяє виявленню найістотніших ознак антигромадських діянь, їх розмежуванню і встановленню справедливих санкцій;

по-друге, допомагає правозастосовчим органам правильно кваліфікувати правопорушення та вживати адекватних їм заходів впливу;

по-третє, дає можливість зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів, правовому вихованню громадян» [201, с. 38; 73, с. 44];

по-четверте, забезпечує формально-юридичну єдність правових дозволів, обмежень та заборон із заходами адміністративного примусу, які встановлюються законом за вчинення адміністративних правопорушень;

по-п'яте, визначає змістоутворюючі ознаки юридичних конфліктів, які порушують публічні інтереси суспільства,

територіальних громад чи держави або приватні інтереси фізичних та юридичних осіб у відносинах із публічною адміністрацією, де остання наділена конкретними обов'язками щодо потерпілих суб'єктів;

по-шосте, конкретизує загальні ознаки адміністративних правопорушень щодо конкретних деліктів, властивості яких формалізуються в межах юридичних складів таких деліктів.

В адміністративній деліктології юридичний склад адміністративного правопорушення визначається як сукупність передбачених законодавцем ознак, що характеризують діяння як адміністративний проступок і відрізняють його від інших правопорушень [216, с. 40].

За своєю внутрішньою структурою склад адміністративного правопорушення являє собою логічну конструкцію, що формує нормативне, правозастосовче та доктринальне уявлення про нього, розкриває його конструктивні ознаки, а також характеризує адміністративний делікт як суспільно шкідливе діяння [217, с. 552-553].

Отже, юридичний склад адміністративного правопорушення виступає підставою адміністративної відповідальності, оскільки його відсутність у діянні особи виключає можливість застосування до неї передбачених законом адміністративних стягнень або інших заходів профілактичного впливу [46].

Для кваліфікації вчиненого в інформаційній сфері правопорушення як адміністративного досить наявності всіх ознак, які утворюють його склад. Усі інші ознаки, незважаючи на їх наявність або відсутність, на правову кваліфікацію адміністративного інформаційного правопорушення не впливають, а відповідно, мають лише фактичне значення [14, с. 15].

При цьому юридичний склад адміністративного правопорушення та самі ознаки відповідного делікту – явища не тотожні через виконання ними різних завдань. Якщо за допомогою ознак адміністративного правопорушення здійснюється його загальна соціально-психологічна та правова характеристика, то юридичний склад адміністративного правопорушення забезпечує виконання завдання щодо правильної кваліфікації делікту та призначення необхідного адміністративного покарання.

Отже, ознаки виступають як найменші структурні частини складу, які формують найнижчий рівень системи. Групи ознак утворюють підсистему, що являє собою самостійний елемент складу, а органічна єдність об'єкта та об'єктивної сторони, суб'єкта і суб'єктивної сторони утворює склад адміністративного інформаційного правопорушення.

«Серед об'єктивних та суб'єктивних ознак, які використовуються правотворчими органами для формулювання складів адміністративних інформаційних правопорушень в науці адміністративно-деліктного права виділяються як обов'язкові, так і факультативні ознаки» [218, с. 94].

Обов'язкові ознаки властиві для всіх складів адміністративних правопорушень. Відсутність у вчиненому делікті хоча б однієї з обов'язкових ознак означає відсутність його складу і, як наслідок, виключає адміністративну відповідальність. Факультативними виступають ознаки, які притаманні лише конкретним складам адміністративних правопорушень, у зв'язку з чим не мають юридичного значення для кваліфікації інших складів проступків [46].

Загальними, тобто властивими всім складам адміністративних інформаційних правопорушень, які вчиняються фізичними, в тому числі посадовими, особами суб'єктів публічної адміністрації, є ознаки, визначені у ч. 1 ст. 9 КУпАП [53], для юридичних осіб – у ст. 238 ГК України [88], а також соціальна шкідливість цих деліктів. Якщо склад адміністративного інформаційного правопорушення містить одну або декілька ознак, що мають кваліфікуюче значення, пом'якшують або обтяжують покарання, – такі делікти вважаються наділеними факультативними ознаками. При цьому, якщо закон пов'язує той чи інший склад адміністративного інформаційного правопорушення з конкретною факультативною ознакою, вона набуває обов'язкового значення у процесі правової кваліфікації та безпосередньо позначається на видах і розмірах адміністративного покарання, встановленого за ці делікти. Такими ознаками закон називає повторність вчинення адміністративного інформаційного правопорушення, наявність корисливої мети, вчинення адміністративного правопорушення посадовою чи службовою особою, фізичною особою-підприємцем, вчинення

правопорушення з використанням спеціальних (заборонених) засобів обробки інформації [53; 54; 55], юридичною особою – ліцензіаром у сфері надання окремих видів інформаційно-комунікаційних послуг [28; 56;107], тощо.

Поряд із класифікацією адміністративних правопорушень залежно від основних та факультативних ознак, в адміністративній, деліктології одержав розвиток поділ цих проступків на прості та кваліфіковані [201,с. 63; 143, с. 493].

Кваліфікованими визнаються склади адміністративних правопорушень, юридична оцінка яких здійснюється на підставі конкретних статей особливої частини КУпАП, інших актів адміністративно-деліктного законодавства, що передбачають спеціальні (кваліфікуючі) ознаки таких деліктів.

В адміністративно-деліктному праві найчастіше виділяються такі кваліфікуючі ознаки, як повторність вчинення проступків, можливість заподіяння або реальна загроза заподіяння шкоди деліктом, вчинення адміністративного правопорушення посадовою чи службовою особою тощо [42]. Кваліфікуючі ознаки, як і прості, являють собою конструктивні властивості складу адміністративного проступку. Самі прості ознаки утворюють основний склад адміністративного правопорушення, але законодавче введення до його структури кваліфікуючої ознаки зумовлює формування кваліфікованого складу [143, с. 493].

Зіставлення передбачених законодавством України кваліфікуючих та факультативних ознак адміністративних правопорушень вказує на збіг цих ознак за видами. Водночас, якщо закон пов’язує кваліфікуючі ознаки адміністративного правопорушення з підвищеними розмірами адміністративних стягнень, умисною формою вини, спеціальним суб’єктом проступку, спеціальними правовими режимами інформації, такі ознаки набувають кваліфікуючого значення, а склад адміністративного правопорушення стає кваліфікованим. З іншого боку, якщо закон не визнає за факультативними ознаками кваліфікуючого значення, вони втрачають визначальний вплив на призначення остаточного адміністративного покарання.

Для визнання діяння адміністративним інформаційним правопорушенням не досить встановлення нормативної заборони чи

обмежень щодо його вчинення [219, с. 129]. Таке діяння повинно обов'язково посягати на охоронюваний адміністративно-деліктним законодавством об'єкт, що функціонує в інформаційній сфері [58, с. 295].

Правильне вирішення питання щодо об'єкта адміністративного інформаційного правопорушення має велике теоретичне й практичне значення. «Саме об'єкт дозволяє визначити соціальну сутність адміністративного правопорушення, з'ясувати його соціально-шкідливі наслідки, сприяє правильній кваліфікації делікту, а також відокремленню його від суміжних видів інформаційних правопорушень.

Об'єкт адміністративного правопорушення в інформаційній сфері обумовлює не тільки виникнення адміністративно-правової заборони, але й значною мірою юридичну структуру, обсяг і межі адміністративно-правової охорони. Крім того, об'єкт має істотне значення також для визначення самого поняття адміністративного інформаційного правопорушення, впливає на зміст об'єктивних і суб'єктивних ознак цих деліктів» [219, с. 129].

Щодо юридичної сутності об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень у юридичній літературі тривалий час точиться наукова дискусія, результатом якої стало вироблення декількох концепцій цього поняття.

Відповідно до положень однієї із цих концепцій, об'єктом адміністративних правопорушень, що вчиняються в інформаційній сфері, виступають соціальні цінності (блага): права, свободи та обов'язки учасників інформаційних відносин, їхні правомірні інтереси в інформаційній сфері, нормативні правила здійснення конкретних видів інформаційної діяльності, публічний інформаційний правопорядок, встановлені актами законодавства України правові режими інформації та національна інформаційна безпека України. Ця концепція об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень, незважаючи на тісний зв'язок її вихідних положень із нормами Конституції України про забезпечення права кожному на інформацію, про визначальне значення прав і свобод людини і громадянина для спрямування діяльності держави, про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність [1], у теорії адміністративної

деліктології не одержала широкого визнання і постійно піддається критиці з боку науковців.

Згідно з іншою концепцією, об'єктом адміністративних правопорушень в інформаційній сфері виступають охоронювані законом суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі збиранням, зберіганням, поширенням, захистом інформації, задоволенням інформаційних потреб членів інформаційного суспільства у галузі діяльності публічної адміністрації, проти яких спрямований делікт, яким заподіюється шкода чи створюється загроза її заподіяння. Така концепція об'єкта адміністративних правопорушень одержала найбільшу підтримку і відстоювалася в різні часи такими вченими-адміністративістами: А. М. Благодарним [220, с. 8], Д. М. Бахрахом [143, с. 489], Ю. В. Дикою [221, с. 13], О. О. Леонідовою [222, с. 10], Д. Б. Савчішкіним [71, с. 14], А. В. Стрельніковим [103, с. 36], О. В. Стоіцьким [47, с. 8]; О. В. Чуприною [49, с. 151] та іншими.

«Не діставши глибокої наукової критики щодо доцільності законодавчого та наукового застосування, остання з наведених концепцій об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень так і залишила без однозначної відповіді питання: що саме підлягає правовій охороні з боку норм адміністративно-деліктного права – інформаційні правовідносини в цілому, їх окремі елементи чи як перший, так і другий об'єкт залежно від формулювання норми закону» [219, с. 131].

На думку розробників аналізованої концепції, конкретні діяння саме тому і мають характер соціально шкідливих, антисуспільних правопорушень та забороняються правовими нормами з одночасною загрозою застосування адміністративних стягнень, що вони заподіюють шкоду охоронюваним законом суспільним відносинам. Їх визнання об'єктом адміністративних правопорушень сприяє виявленню соціальної сутності адміністративного проступку [201, с. 64].

«Незважаючи на широке визнання сучасною доктриною адміністративної деліктології об'єктом адміністративних інформаційних правопорушень саме суспільних відносин, що існують в інформаційній сфері, витоки цієї концепції беруть свій початок у теорії радянського адміністративно-деліктного права, для якого

найважливішим завданням було наукове та ідеологічне обґрунтування цілісності правової соціалістичної системи» [105, с. 15-16].

В умовах соціалістичного суспільства з командно-адміністративним державним ладом публічно-правові відносини будувалися за моделлю, відповідно до якої суб'єкти публічної адміністрації переважно наділялися правом вимагати від громадян та юридичних осіб інформації, необхідної для здійснення управлінських функцій, а на останніх зазвичай покладалися обов'язки з надання чи забезпечення надання такої інформації. Підтримка внутрішньої структури публічних інформаційних правовідносин у такому форматі покладала на адміністративно-деліктне законодавство безпосередньо завдання із забезпечення соціалістичної законності та правопорядку, збереження для Радянської держави необхідних правових зв'язків між органами державного управління, юридичними та фізичними особами» [219, с. 131].

Зі зміною в Україні конституційного ладу, визнанням на конституційному рівні нашої Держави незалежною, демократичною, соціальною та правовою, побудовою сучасного суспільства на засадах політичної, економічної, ідеологічної багатоманітності, забезпеченням права кожному на інформацію, гарантування кожному права власності та його непорушність (ст. 1, 15, 34, 41 Конституції України [1]) мета діяльності держави змінилася з командно-адміністративної на сервісно-регуляторну. Такі зміни в сучасній моделі державного та конституційного ладу зумовили виведення прав і свобод людини і громадянина на найвищий рівень соціальних цінностей, скасування чи звуження змісту яких у разі прийняття нових або зміни чинних законів не допускається (ч. 1 ст. 23 Конституції України [1]).

Ціннісні властивості прав і свобод людини та громадянина одержали легальне визнання не лише в нормах Конституції України [1], актах адміністративного, інформаційного законодавства [26; 53; 54; 56; 96; 223], але й в актах міжнародного права [224; 225; 226; 227; 228], а також у роботах багатьох учених-правників.

Розглядаючи права людини у значенні соціальної цінності, О. В. Синьов пов'язує таку їх властивість насамперед із захистом

автономії індивіда від вторгнення держави в індивідуальну свободу. На думку дослідника, «вони дозволяють бути людині суб'єктом, а не об'єктом суспільства, озброюють її інструментом для захисту своїх прав [229, с. 16].

Виступаючи невід'ємним елементом соціального буття, права і свободи людини та громадянина є необхідною умовою, без якої вона не може існувати як суб'єкт суспільних відносин, бути соціально дієздатною, реалізувати свою життєву програму [230, с. 12].

О. В. Негодченко, поділяючи близьку доктринальну позицію, вважає: «Права і свободи людини є нормативною формою взаємодії людей, упорядкування їх зв'язків, координації їх вчинків та діяльності, запобігання протиріччям, протиборствам, конфліктам. За своєю суттю вони нормативно формулюють ті умови і способи життєдіяльності людей, які об'єктивно необхідні для забезпечення нормального функціонування індивіда, суспільства, держави» [231,с . 16].

Відображаючи різні аспекти соціальної цінності прав людини, наведені погляди вчених-адміністративістів збігаються в тому, що за своїм соціально-юридичним призначенням право виступає офіційною мірою наявної свободи, гарантією її реалізації, охорони та захисту, а також нормою, показником дозволеної та можливої поведінки.

Своє конституційне визнання права і свободи людини як соціальні цінності, що визначають зміст та спрямованість діяльності держави, одержали в положеннях ст. 3 Основного Закону України [1].

Аналіз сутності прав і свобод людини через призму дії цієї норми дає підстави поділити думку В. О. Димиденка, відповідно до якої саме закладений у нормах ст. 3 Конституції України підхід визначає основний соціальний вектор у взаємовідносинах людини і держави. «З цього випливає, що держава – не всевладна щодо людини. У своїй діяльності вона має бути обмежена, пов'язана правами і свободами людини» [232, с. 15].

У розрізі з'ясування соціальної сутності прав і свобод людини у взаємовідносинах держави та індивіда цікавою видається думка В. Л. Кобалєвського. Дослідник вважав: «Коли держава при

реалізації покладених на неї завдань визнає за індивідом правову здатність вимагати від державної влади надання «відомих» послуг, право використовувати державні інституції – перед нами позитивний статус громадянина, базисом для якого виступає сукупність дій держави, що вчиняються в індивідуальних інтересах» [233, с. 182, 183].

Тим самим, визначаючи юридичний зв'язок між діями суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктивними правами людини, вчений-правознавець констатував їх змістоутворюючий вплив на формування адміністративно-правового статусу особи.

Відповідно, як соціальні цінності, права і свободи людини не лише визначають міру можливої (дозволеної) поведінки, умови задоволення індивідуальних інтересів і потреб у публічно-правових відносинах, але й виступають засобом встановлення змісту та спрямованості діяльності держави, зумовлюють коло обов'язків суб'єктів публічної адміністрації, а також відображають критерії соціальної значущості конкретних цінностей, які повинні перебувати під охороною держави.

У своїй сукупності зазначені аспекти прояву соціальної цінності прав і свобод людини характеризують їх як основні об'єкти адміністративно-правової охорони держави, посягання на які тягне за собою негативну реакцію з боку уповноважених органів адміністративної юрисдикції чи суду. У загально-деліктологічному контексті це означає, що для визначення об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень та об'єкта адміністративно-правової охорони в інформаційній сфері ключове значення має не повна конструкція інформаційних правовідносин, а, передусім, їх зміст, тобто права, свободи та обов'язки їх учасників.

Як випливає зі змісту положень ст. 2 Закону України «Про інформацію», створення належних умов для реалізації, а також охорона і захист права особи на інформацію є одним із напрямів державної інформаційної політики, прямим обов'язком держави в інформаційному суспільстві [26]. Таке призначення держави у сфері запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням визначається завданнями адміністративно-деліктного законодавства, закріпленими у ст. 1 КУпАП [53].

Пряма вказівка в нормах ст. 1 КУпАП на об'єкти адміністративно-правової охорони дістала розвитку не лише в положеннях його спеціальної частини, але й у визначенні поняття «адміністративне правопорушення», протиправність, винність та караність якого безпосередньо пов'язується з посяганням на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за що законом передбачено адміністративну відповідальність [53].

Системне тлумачення змісту наведених норм свідчить про визнання на законодавчому рівні як об'єктів адміністративних правопорушень та адміністративно-правової охорони саме прав і свобод громадянина, власності, публічного правопорядку, конституційного ладу, а не суспільних відносин, як це часто визначається у науковій літературі. Таке розуміння об'єкта адміністративних правопорушень та адміністративно-правової охорони, на наш погляд, є науково обгрунтованим і законодавчо виправданим щодо як адміністративних інформаційних правопорушень, так і адміністративних деліктів, що вчиняються в інших сферах діяльності публічної адміністрації.

При цьому залишається без нормативної відповіді питання, чому КУпАП, визначаючи об'єкт адміністративних правопорушень, вказав на права і свободи громадян, незважаючи на проголошену у ст. 26 Конституції України рівність громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на законних підставах в Україні [1]. Таке обмеження, на наш погляд, невиправдано веде до звуження об'єктів адміністративно-правової охорони, зокрема, в інформаційній сфері, де учасники інформаційних відносин – громадяни України, іноземці та особи без громадянства – об'єднані єдиним поняттям «фізичні особи» (ч. 2 ст. 5 Закону України «Про інформацію» [26]), а отже наділені однаковими правами, свободами та обов'язками в інформаційній сфері, крім випадків, прямо передбачених законодавством України. Це дає підстави говорити про необхідність заміни у положеннях ст. 9 КУпАП слів «права і свободи громадянина» словами «права, свободи людини і громадянина».

Слід підкреслити, що спробу усунення зазначеної проблеми було здійснено вже проекті Кодексу України про адміністративні

проступки, зареєстрованого у ВР України за № 5558 від 26.05.2004 [234]. Щоправда, спроба авторів законопроекту вирішити окреслену проблему в межах змісту норм ст. 1 на прикладі завдань законодавства України про адміністративні правопорушення не одержала свого розвитку стосовно об'єктів адміністративних проступків у визначенні цього виду деліктів, у зв'язку з чим зазначена вище пропозиція щодо внесення змін до КУпАП зберігає свою актуальність.

Елементи цілісного юридичного поняття, яким виступає об'єкт адміністративного інформаційного правопорушення, характеризуються великою групою властивостей, які зумовлюють можливість його диференціації на окремі види за різними підставами.

Залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрактності в теорії адміністративно-деліктного права виділяють загальний, родовий, видовий та безпосередній об'єкт адміністративного правопорушення [45, с. 48; 49, с. 151; 42; 77; 222, с. 10].

«В першому випадку абстрагуючись від ознак будь-яких соціальних цінностей, застосовуються загальні властивості, притаманні будь-яким об'єктам адміністративних правопорушень, незалежно від сфери їх вчинення.

Рівень узагальнення ознак знижується у разі виокремлення родового, а ще більше видового та зводиться до мінімуму для безпосереднього об'єкта проступків» [219, с. 135].

Загальний об'єкт адміністративних інформаційних правопорушень становлять соціальні цінності, правове забезпечення яких здійснюється нормами різних галузей права та охороняється адміністративними стягненнями.

А. Т. Комзюк зазначає: «Не викликає сумніву, що такі об'єкти, як права і свободи громадян, власність, громадський порядок, які названо в нинішньому КпАП, повинні залишитися також і в майбутньому» [235, с. 15]. Такими є об'єкти, види яких визначені у ст. 1 та 9 КУпАП.

«Головною особливістю загального об'єкта адміністративних правопорушень є його стабільність, незмінність на конкретному етапі суспільного розвитку, зумовленість змістом та спрямованістю діяльності держави, публічними інтересами щодо

забезпечення доступу до найважливіших соціальних цінностей» [219, с. 135].

Саме соціальна цінність тих чи інших цінностей, забезпеченість їх охорони заходами адміністративного примусу перетворює такі соціальні цінності на загальні об'єкти адміністративних правопорушень, посягання на які тягне за собою негативні соціально-шкідливі наслідки.

«Існуючи в різних видах правовідносин, загальні об'єкти адміністративних правопорушень, одержують свій розвиток, використання в різних сферах діяльності публічної адміністрації, у зв'язку з чим набувають родових властивостей, за якими здійснюється їх спеціалізація на окремі широкі групи» [218, с. 83].

Родовим об'єктом адміністративних інформаційних правопорушень виступає однорідна група соціальних цінностей, які безпосередньо пов'язані з обігом інформації, створюються, реалізуються, набуваються чи забезпечуються у процесі здійснення інформаційної діяльності суб'єктами публічної діяльності, їх посадовими особами, іншими учасниками інформаційних відносин, які надають публічні інформаційно-телекомунікаційні послуги, становлять невід'ємну, самостійну частину загального об'єкта адміністративних правопорушень та охороняються нормами адміністративно-деліктного права. До таких об'єктів, на наш погляд, можна віднести: права, свободи та обов'язки учасників публічно-правових інформаційних відносин; встановлений актами законодавства України публічний інформаційний правопорядок; національну інформаційну безпеку України; закріплений у нормах законодавства порядок публічного адміністрування в інформаційній сфері; об'єкти права власності в інформаційній сфері, а також правові режими публічної інформації, інформаційних ресурсів та ІКТ.

Наявні в національному правовому просторі законодавчі розбіжності у визначенні родового об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень спричинили в юридичній науці дискусію з приводу того, що саме є об'єктом цих правопорушень: право особи на інформацію чи інформаційні права. Зазначена проблема виявляється у визначенні матеріально-правового обсягу прав учасників інформаційних відносин, порушення,

звуження, оспорювання чи невизнання яких тягне за собою адміністративну відповідальність.

Натепер у роботах з адміністративного та інформаційного права відсутнє чітке розмежування понять «право на інформацію», «інформаційні права» та «право доступу до інформації», що сприяє використанню дослідниками їх як синонімів, а отже, значно ускладнює правореалізаційний і правозахисний процес у цій сфері.

На думку О. В. Чуприни, «право на інформацію в адміністративних роботах здебільшого розглядається в контексті питання адміністративної відповідальності за правопорушення інформаційного характеру» [49, с. 150].

Не заперечуючи проти безумовної важливості дослідження права особи на інформацію у зазначеному контексті, разом із тим не можна погодитися з думкою про зведення права на інформацію лише до деліктологічних аспектів, оскільки ними охоплюється лише одна з юридичних гарантій цього права – відповідальність за порушення норм інформаційного законодавства.

С. В. Петров під правом громадян на інформацію розуміє систему існуючих для особи в суспільстві та державі можливостей у сфері інформації.

Аналізуючи доктринальні підходи щодо визначення поняття «право особи на інформацію», дослідник пропонує розглядати його зміст у вузькому та широкому розумінні.

У межах вузького підходу право на інформацію – це право на отримання інформації та доступ до інформації. Широкий підхід передбачає віднесення до права на інформацію всіх суб'єктивних прав, спрямованих на інформацію, або відповідні дії з нею, тобто право на створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорону, захист інформації [230, с. 14-15].

Зіставлення запропонованих С. В. Петровим вузького та широкого підходів до визначення права особи на інформацію вказує на те, що дослідник у першому випадку позначає цим поняттям відповідне право особи у його власному розумінні. У свою чергу широке розуміння права особи на інформацію фактично веде до ототожнення його змісту з поняттям «інформаційні права особи».

Законодавче визнання за учасниками інформаційних відносин різних за змістом видів суб'єктивних прав, поряд з їх нормативною несистематизованістю, зумовили формування у науковій літературі поглядів про необхідність розмежування понять «інформаційні права» та «право на інформацію». Ці поняття не є тотожними, а співвідносяться між собою за правилом загальне–часткове, тобто інформаційні права є значно ширшими за право на інформацію, яке охоплює своїм змістом право збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, адже перше охоплює і право на свободу думки й слова, і право на вільне вираження своїх поглядів і переконань тощо [236, с. 65].

Поділяючи аналогічну наукову позицію, К. Р. Калюжний визнає основою інформаційних прав людини право на інформацію, встановлене в ч. 2 ст. 34 Конституції України. Спираючись на такий логіко-юридичний зв'язок між поняттями «інформаційні права особи» та «право особи на інформацію», дослідник покладає в основу останнього з вказаних понять право людини на доступ (отримання) інформації [237, с. 56]

На наш погляд, саме запропонований В. А. Ліпканом, Ю. Є. Максименко та К. Р. Калюжним підхід до розмежування понять «інформаційні права людини» та «право людини на інформацію» є найбільш обґрунтованим, оскільки відображає конституційно закріплену структуризацію прав учасників інформаційних відносин, яка знаходить свій розвиток у нормах адміністративно-деліктного законодавства щодо як фізичних, так і юридичних осіб.

КУпАП [53] аналогічно положенням інших актів адміністративно-деліктного законодавства [28; 54; 55; 57; 96], визначаючи адміністративно-правові заборони в інформаційній сфері, водночас не лише спрямував їх дію на охорону права на інформацію у його власному конституційному розумінні (ч. 2 ст. 34 Конституції України [1]), але й поширив таку дію адміністративно-деліктних норм на інші права, яких набувають, які здійснюють учасники інформаційних відносин у процесі інформаційної діяльності.

Йдеться про порушення права на доступ до екологічної інформації (ст. 91-4 КУпАП), права на доступ до загальних послуг зв'язку (ст. 148-1 КУпАП), права на захист інформації, що

становить комерційну та банківську таємницю (ст. 161-3 КУпАП), права на захист інформації про особу (ст. 188-39 КУпАП), права на доступ до публічної інформації (ст. 21-3 КУпАП), права на доступ до інформації про вибори та референдум, до списків виборців (ст. 212-8, 212-9, 212-4) тощо [53].

Вироблені у межах механізму правового регулювання інформаційних відносин функціональні зв'язки між нормами інформаційного та адміністративно-деліктного законодавства вказують на те, що саме інформаційні права особи, а не більш вузька категорія – право особи на інформацію – виступають невід'ємним складником родового об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень.

«Родова сутність зазначених об'єктів зумовлена нерозривним зв'язком між адміністративним інформаційним правопорушенням, протиправним посяганням та обов'язковою адміністративно-правовою охороною однієї чи декількох соціальних цінностей в інформаційній сфері, що безпосередньо випливає зі змісту законодавчо встановлених адміністративно-правових заборон, у зв'язку з чим такі об'єкти набувають узагальнюючого значення для відповідного виду адміністративних правопорушень» [219, с. 136].

З позицій законодавчої техніки поняття «родовий об'єкт» традиційно використовується для систематизації однорідних складів проступків по розділах та главах [142, с. 7]. Однак законодавець, формуючи структуру КУпАП по главах, так само як і в проекті нового КУпАП від 26.05.2004, оминув родові об'єкти адміністративних інформаційних правопорушень, у зв'язку з чим виокремлення таких об'єктів у самостійне родове поняття стало можливим на підставі системного тлумачення інших норм законодавства України, зокрема: ч. 1 ст. 17, ч. 2 ст. 34 Конституції України [1], ст. 41-3, 52-1, 91-4, 144 – 148-5, 163-10, 164-1, 164-7 – 164-10, 164-15, 188-38, 188-39, 212-2, 212-3, 212-6, 212-7 КУпАП [53] тощо, ч. 1 ст. 7 Закону України «Про інформацію» [26], ст. 27 Закону України «Про рекламу» [54], ч. 3 ст. 41, 43 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [55], інших норм адміністративно-деліктного законодавства.

При цьому, якщо інше прямо не передбачено законом, для визнання діяння адміністративним інформаційним правопорушенням не має принципового юридичного значення, порушено одне з інформаційних прав особи в цілому чи окремі елементи, які за більш глибокої класифікації можуть виокремлюватися у самостійне суб'єктивне право особи.

Як правило, в науці адміністративно-деліктного права родовий об'єкт адміністративних правопорушень пов'язується з охоронюваними законом суспільними відносинами, видами діяльності, під час здійснення якої вчиняються правопорушення [48, с. 7; 58, с. 303; 71, с. 6; 222, с. 10].

В юридичній літературі існує погляд, згідно з яким, конструюючи структуру КУпАП по главах, законодавець використав подвійний критерій групування складів адміністративних правопорушень – вид суспільних відносин, на які посягає проступок, та види діяльності, де вчиняються адміністративні правопорушення [142, с. 7; 201, с. 66].

На думку В. К. Колпакова, «класифікацію всього масиву складів адміністративних правопорушень (Особлива частина розділу II КУпАП) законодавець здійснив:

а) залежно від структури соціально-господарського комплексу;

б) залежно від змісту відносин, що охороняються. В результаті використання таких критеріїв проступки, що посягають на єдиний родовий об'єкт, опинилися в різних главах» [72, с. 94].

У результаті такої структуризації положень КУпАП, нормативного виведення окремих видів суспільної діяльності на рівень родового об'єкта адміністративних правопорушень, доктринальних розбіжностей у визначенні цього елемента складу адміністративних деліктів адміністративні інформаційні правопорушення були розпорошені по різних главах КУпАП, а за окремими видами інформаційних відносин деякі дослідники визнали значення родового об'єкта.

Так, О. О. Леонідова вважає, що родовим об'єктом адміністративних правопорушень у сфері телекомунікацій є суспільні відносини, що існують у галузі зв'язку, а також нормальна та безперебійна телекомунікаційна робота [6, с. 84].

О. В. Стоіцький як родовий об'єкт адміністративних правопорушень розглядає суспільні відносини, які виникають у сфері адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки [47, с. 165].

О. В. Чуприна під родовим об'єктом адміністративних правопорушень, що порушують право на доступ до публічної інформації, розуміє суспільні відносини у сфері встановленого порядку управління [49, с. 151].

Як родовий об'єкт встановлений порядок управління розглядається також А. М. Благодарним щодо адміністративних правопорушень, передбачених ст. 21-2 КУпАП, які посягають на правовий режим державної таємниці [220, с. 8].

Покладення в основу родового об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень конкретного виду інформаційних відносин веде до ігнорування загальних ознак відносин цього виду в цілому і, як наслідок, звуження змісту самого родового об'єкта цих деліктів. «Разом із тим диференціація родового об'єкта за ознаками, властивими окремим видам інформаційних відносин, має наслідком поглиблення рівня його спеціалізації, встановлення безпосереднього юридичного зв'язку з видами інформаційної діяльності, що ними опосередковуються, надає таким об'єктам видового (спеціального) значення порівняно із загальним та родовим об'єктами адміністративних деліктів» [219, с. 138].

Видовий об'єкт адміністративних інформаційних правопорушень, на наш погляд, являє собою сукупність соціальних цінностей, що набуваються, реалізуються, використовуються у здійсненні суб'єктами публічної адміністрації, іншими учасниками інформаційних відносин окремих видів інформаційної діяльності або забезпечують таку діяльність, на які посягають адміністративні делікти.

Характер та види соціальних цінностей, що охоплюються поняттям «видовий об'єкт адміністративних інформаційних правопорушень», зумовлюються конкретними видами інформаційної діяльності, вимогами, встановленими законом до такої діяльності, правовим статусом суб'єктів її здійснення, а також змістом адміністративно-правових заборон, спрямованих на

охорону тих об'єктів, які становлять цінність для людини, юридичних осіб, суспільства та держави. Іншими словами, видовий об'єкт адміністративних інформаційних правопорушень поєднує в собі соціальні цінності, охорону яких закон пов'язує зі здійсненням конкретних видів інформаційної діяльності, обігом окремих видів інформації, задоволенням інформаційних потреб учасників публічно-правових відносин.

Правильне встановлення видового об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень сприяє також виявленню спільних для цих деліктів ознак, таких як: форма протиправного діяння, спосіб, засоби його вчинення, форма вини порушника, суб'єкти протиправних діянь, тощо.

На основі підтриманої у цій роботі концепції об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень до його родової групи слід віднести інформаційні права і свободи особи, правові режими інформації, об'єкти права власності в інформаційній сфері, публічний інформаційний правопорядок та інформаційну безпеку, що характеризуються видовими, властивими їм ознаками та безпосередньо пов'язані зі здійсненням конкретних видів інформаційної діяльності.

«Зважаючи на законодавчо визнані види інформаційної діяльності [26–28; 54–56; 107; 108; 223; 238–240], усі адміністративні інформаційні правопорушення залежно від видового об'єкта протиправних посягань можна розділити на такі види: адміністративні правопорушення у сфері забезпечення права доступу громадян та юридичних осіб до публічної інформації; адміністративні правопорушення в галузі інформатизації; адміністративні правопорушення в галузі реклами; адміністративні правопорушення у галузі формування та використання інформаційної інфраструктури; адміністративні правопорушення у сфері електронного урядування; адміністративні правопорушення у галузі індустрії програмної продукції; адміністративні правопорушення у сфері забезпечення інформаційної безпеки та захисту інформації; адміністративні правопорушення в медіа-сфері; адміністративні правопорушення у галузі видавничої та бібліотечної справи; адміністративні правопорушення у галузі науково-технічної та освітньої діяльності; адміністративні право-

порушення у сфері інформаційного забезпечення виборчого процесу та процесу референдуму; адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок інформаційного забезпечення діяльності суб'єктів владних повноважень; адміністративні правопорушення у галузі статистики та архівної справи» [218, с. 85].

З позицій нормотворчої та правозастосовчої діяльності класифікація адміністративних інформаційних правопорушень за видовим об'єктом адміністративно-правової охорони вирішує важливі завдання, пов'язані зі структуризацією норм кодифікованих актів адміністративно-деліктного законодавства за розділами, главами, статтями спеціальної частини. Це дає нам підстави поділити думку учених-адміністративістів про необхідність виокремлення в нормах КУпАП за видовим об'єктом протиправних посягань в інформаційній сфері окремих глав, які поєднуватимуть у собі склади адміністративних інформаційних правопорушень саме за спільним видовим об'єктом адміністративно-правової охорони [6, 95; 49, с. 5; 222, с. 8]

Виявлення спеціальних ознак конкретного складу адміністративного інформаційного правопорушення, здійснення його правильної класифікації, а також визначення адекватної характеру делікту міри адміністративного покарання є неможливим без встановлення його безпосереднього об'єкта.

«За своїм змістом безпосередній об'єкт адміністративного інформаційного правопорушення є результатом найнижчого ступеня нормативного та наукового узагальнення соціальних цінностей, які охороняються законом, що забезпечує їх прямий (найбільш тісний) зв'язок із конкретними інформаційними відносинами, в межах яких вчинено адміністративний делікт, змістом конкретної правової заборони, а також адміністративними стягненнями, передбаченими за її порушення» [219, с. 140].

Законодавче визнання адміністративними правопорушеннями великої кількості деліктів, що вчиняються в інформаційній сфері, поряд з існуванням різноманітних за суб'єктним та об'єктним складом інформаційних відносин, у яких виникають юридичні конфлікти за участю публічної адміністрації, зумовлює багатоманітність безпосередніх об'єктів правопорушень, що розглядаються.

Традиційно безпосередній об'єкт адміністративних інформаційних правопорушень визначається диспозиціями адміністративно-деліктних норм, сформульованих в окремих статтях або частинах статей актів адміністративно-деліктного законодавства. Узагальнення змісту таких норм вказує на те, що соціальні блага, які охоплюються безпосереднім об'єктом адміністративних інформаційних правопорушень, становлять юридичну або фактичну цінність для учасників конкретних інформаційних відносин та здатні задовольнити їхні особисті, публічні, професійні, службові інтереси.

З метою розширення кола індивідуальних соціальних благ, які існують в інформаційній сфері та потребують адміністративно-правової охорони, законодавство України містить склади адміністративних правопорушень, безпосереднім об'єктом яких одночасно визнано декілька соціальних цінностей (ст. : 51-2, 53-5, 82-3, 146, 147, 148-2, 148-3, 188-39, 212-3, 212-6 КУпАП [53], тощо).

У межах таких складів учені-адміністративісти виділяють основний, додатковий та факультативний безпосередні об'єкти [46].

У значенні основного безпосереднього об'єкта виступають соціальні цінності, для забезпечення правової охорони яких прийнята адміністративно-деліктна норма. Відповідно, додатковим безпосереднім об'єктом виступають соціальні цінності, які зазнають протиправного впливу у разі посягання на основний безпосередній об'єкт, що зумовлює необхідність його введення в конструкцію складу адміністративного інформаційного правопорушення для забезпечення його адміністративно-правової охорони [219, с. 141].

Дослідження змісту адміністративно-деліктних норм, якими визначаються склади адміністративних інформаційних правопорушень, вказує на те, що одні й ті самі соціальні цінності можуть набувати значення як додаткового, так і основного безпосереднього об'єкта. Проблема визнання за безпосереднім об'єктом основного чи додаткового значення вирішується законом щодо конкретного складу адміністративного інформаційного правопорушення і залежить, передусім, від вищих за ступенем узагальнення видового та родового об'єктів проступку, мети, засобів та знарядь його вчинення, форми вини порушника, а також спрямованості

протиправного діяння і юридичного призначення адміністративно-правових заборон.

Факультативний об'єкт адміністративних інформаційних правопорушень являє собою конкретні соціальні цінності, які підлягають адміністративно-правовій охороні з боку держави і яким може бути заподіяно шкоду у разі вчинення проступку [46]. Причому, на відміну від додаткового безпосереднього об'єкта, можливість заподіяння шкоди факультативному об'єкту не є невідворотною. Факультативний об'єкт хоча й не є обов'язковою ознакою складу адміністративного інформаційного правопорушення та не впливає на його кваліфікацію, водночас має юридичне значення, що позначається на видах і розмірах адміністративних покарань за відповідний делікт.

«Виділення в межах складів адміністративних інформаційних правопорушень додаткового та факультативного безпосередніх об'єктів можна пояснити не лише проникненням інформаційної сфери в різні види та галузі суспільної діяльності, але і внутрішньою структурою чинного в Україні адміністративно-деліктного законодавства, в межах якого проступки, що розглядаються, були розпорошені по різних главах КУпАП або сформульовані в спеціальних нормах окремих законодавчих актів.

Під впливом вказаних вище факторів до складів адміністративних інформаційних правопорушень як додатковий чи факультативний об'єкт включено соціальні блага, не завжди пов'язані з функціонуванням інформаційної сфери, а в окремих проступках самі інформаційні права та свободи учасників інформаційних відносин, публічний інформаційний правопорядок, а також національна інформаційна безпека набули значення додаткового об'єкта протиправного посягання» [219, с. 141].

Однією з особливостей адміністративних інформаційних правопорушень є наявність у їх структурі поряд із безпосереднім об'єктом предмета протиправних посягань [46; 49, с. 8; 241, с. 161].

Згідно із загальновизнаним у науці адміністративно-деліктного та кримінального права підходом предметом протиправних посягань інформаційних правопорушень виступають елементи інформаційної сфери: інформація, інформаційні ресурси, інформаційно-телекомунікаційні технології, права на які були порушені,

обмежені або безпідставно не визнані, що призвело до порушення встановленого правового режиму предмета протиправних посягань [242, с. 8]. Ця ознака адміністративного правопорушення відіграє важливу роль у з'ясуванні характеру вчиненого соціально шкідливого діяння. Його властивості дозволяють відмежувати адміністративне правопорушення від злочину чи іншого правопорушення, оскільки оцінка багатьох дій значною мірою залежить від характеристики саме предмета [104, с. 10]. Таку думку можна пояснити тим, що предмет адміністративних інформаційних правопорушень показує спрямованість протиправних дій чи бездіяльності суб'єкта проступку, відображає юридичний та фактичний зв'язок між такими соціальними цінностями, як права, свободи та обов'язки учасників публічно-правових інформаційних відносин, і їх предметом та порушеними зв'язками між ними внаслідок вчинення адміністративного правопорушення.

Дослідження змісту адміністративно-деліктних норм, закріплених у ст. 41-3, 51-2, 147, 148-3, 163-8 – 163-11, 188-39, 188-40, 212-2, 212-3, 212-6, ч. 3 та 5 ст. 96 КУпАП [53], ч. 3 ст. 41, 43 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [55], ч. 3 ст. 27 Закону України «Про рекламу» [54] вказує на надання законодавцем досліджуваній властивості щонайменше потрійного значення:

1) обов'язкової ознаки адміністративних інформаційних правопорушень;

2) кваліфікуючої ознаки для окремих складів адміністративних інформаційних правопорушень;

3) ознаки, яка пом'якшує або обтяжуєадміністративне покарання.

Іншими словами, предмет адміністративного інформаційного правопорушення відображає те, на досягнення чого було спрямоване порушене право, або що саме задовольняє порушений інтерес чи сприяє забезпеченню інформаційної безпеки, підтриманню встановленого законом публічного інформаційного правопорядку.

Законодавче закріплення різних за видовими та безпосередніми об'єктами складів адміністративних інформаційних право-

порушень зумовило широку предметну диференціацію цих деліктів, в основі якої перебуває юридичний та фактичний зв'язок між конкретними видами інформаційної діяльності, об'єктами адміністративно-правової охорони та адміністративно-правовими заборонами, чинними в інформаційній сфері.

Так, О. В. Чуприна вважає, що предметом адміністративного порушення права на інформацію є інформація в будь-якому вигляді, незалежно від форми зберігання, оброблення та передачі, а також виду носіїв, на яких вона зафіксована [49, с. 151]

На думку О. О. Леонідової, предметом адміністративних правопорушень у сфері телекомунікацій є установки проводового мовлення, радіоелектронні засоби, споруди та лінії зв'язку, засоби зв'язку, технічні засоби та обладнання [222, с. 11].

Як і видовий та безпосередній об'єкт, предмет адміністративних інформаційних правопорушень залежно від ступеня узагальнення його властивостей може набувати значення видової або безпосередньої ознаки деліктів цього виду. За цією властивістю усі адміністративні інформаційні правопорушення, на наш погляд, можна класифікувати на делікти, предметом протиправного посягання яких виступає різна за видами, змістом та правовими режимами інформація; проступки, спрямовані проти інформаційно-телекомунікаційних систем та технологій; адміністративні правопорушення, предметом посягання яких виступають бази даних, компіляції даних, комп'ютерні програми, інші об'єкти інтелектуальної власності, які є об'єктами інформаційних правовідносин; адміністративні інформаційні правопорушення, що посягають на реєстри, кадастри, інші інформаційні ресурси; адміністративні правопорушення, предметом протиправного посягання яких виступає інформаційна інфраструктура в цілому.

Наведена класифікація адміністративних інформаційних правопорушень, виходячи з предмета їхнього посягання, відображає наявність тісного функціонального зв'язку між усіма елементами складів таких деліктів, їх пряму залежність від структури публічно-правових відносин, під час реалізації яких відбулося порушення встановлених актами адміністративно-деліктного законодавства України правових обмежень чи заборон.

Відображаючи такий взаємозв'язок, об'єкт та предмет адміністративного інформаційного правопорушення фактично визначає юридичну спрямованість протиправних дій чи бездіяльності порушника, розкриває ті ціннісні властивості об'єкта протиправного посягання, які спонукають учасника публічно-правових інформаційних відносин до відхилення від встановлених законом правових обмежень та заборон. Таким чином, об'єкт адміністративного інформаційного правопорушення набуває ознак фундаментальної конструкції його складу, на основі якої формуються інші його елементи. Саме таке методологічне значення об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень з позицій адміністративної деліктолізації протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері, дає підставу розглядати цей елемент складу адміністративних деліктів як основу для їх кодифікації та групування в окремий розділ проекту КУпАП «Адміністративні інформаційні правопорушення» саме за родовим об'єктом протиправних посягань.

2.2. Об'єктивна сторона адміністративного інформаційного правопорушення

Одним із невід'ємних складників адміністративного інформаційного правопорушення, відсутність якого виключає його склад, є об'єктивна сторона [108; 243, с. 134]. Цей елемент охоплює ознаки, які характеризують правопорушення, що розглядаються з позицій його зовнішнього прояву [45, с. 47; 244, с. 319; 245].

Об'єктивну сторону адміністративного інформаційного правопорушення характеризують як основні, так і додаткові (факультативні) ознаки [42].

Основна ознака об'єктивної сторони адміністративного правопорушення проявляється через протиправне діяння (дії чи бездіяльність), а додаткові (факультативні) відображають соціально шкідливі наслідки делікту, причинно-наслідковий зв'язок між ними і самим діянням, місце, спосіб, обстановку, час та засоби його вчинення [42; 77; 201, с. 69; 245].

Як основа об'єктивної сторони адміністративного інформаційного правопорушення протиправне діяння являє собою дію або бездіяльність, вчинену суб'єктом публічної адміністрації, його посадовою особою, іншим учасником публічно-правових інформаційних відносин, що порушує інформаційні права, свободи особи, посягає на встановлений у державі публічний інформаційний правопорядок чи основи національної інформаційної безпеки України або порушує передбачений законом правовий режим інформації, інформаційних ресурсів і технологій, чим фактично заподіює шкоду охоронюваним законом публічним інтересам громадян, суспільства, держави або створює пряму загрозу її заподіяння.

Залежно від правових форм і способів зовнішнього вираження об'єктивної сторони адміністративного інформаційного правопорушення діяння може проявлятися у формі протиправних дій або протиправної бездіяльності [46; 65, с. 24; 230, с. 150].

Протиправні дії в інформаційній сфері являють собою індивідуальний акт вольової, активної поведінки учасника публічно-правових інформаційних відносин, передусім суб'єкта публічної адміністрації, його посадових осіб, що порушує інформаційні права і свободи особи, встановлені законодавством України правові режими інформації, об'єктів інформаційної інфраструктури, публічний інформаційний правопорядок чи посягає на національну безпеку України шляхом незаконного збирання, зберігання, обробки, поширення інформації, протиправного використання інформаційних ресурсів або ІКТ [243, с. 136].

Формулюючи склади адміністративних інформаційних правопорушень, законодавство України виокремлює різні види протиправних дій, проте не наводить їх легальної класифікації. Такий стан адміністративно-деліктного законодавства можна пояснити не лише постійним і невпинним розширенням кола інформаційних прав та обов'язків учасників публічно-правових інформаційних відносин, але й супутніми факторами: розширенням видів інформаційних, зокрема адміністративних, правопорушень, проведенням нових, раніше не відомих операцій з інформацією, інформаційними ресурсами, ІКТ, істотною зміною масштабу їх впливу на діяльність публічної адміністрації.

Незважаючи на зазначені та ряд інших факторів юридичної дійсності, види та перелік протиправних дій, що підпадають під дію адміністративно-правових заборон в інформаційній сфері, є вичерпними і можуть бути розширені виключно шляхом внесення змін до законодавства України, як це випливає зі змісту ст. 92 Конституції України [1].

Дослідження змісту адміністративно-деліктних норм, у яких закріплюються склади адміністративних інформаційних правопорушень, вказує на те, що зазвичай закон пов'язує об'єктивну сторону цих деліктів із такими протиправними діями, як: незаконне збирання, розкриття, поширення інформації (ст. 82-3, 91-4, 163-9, 212-2, 212-3, 212-5 КУпАП [53], ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96]); перекручення відомостей чи даних; внесення до державних реєстрів, кадастрів, архівів, фондів неправдивих, неповних або недостовірних відомостей чи даних (ст. 53-2, 53-5, 92-1, 163-10 КУпАП [53]); незаконне копіювання баз даних; блокування інформації в ІТС; несанкціоновані дії щодо інформації в ІТС (ст. 212-6 КУпАП [53], ст. 1 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах [239]); ненадання або надання неналежної якості публічних інформаційно-телекомунікаційних послуг; здійснення інформаційної діяльності з порушенням встановлених актами законодавства України ліцензійних умов провадження такої діяльності [28; 54; 56; 107; 108], тощо.

За своїм змістом та юридичними властивостями вчинені в інформаційній сфері дії, визнані нормами адміністративно-деліктного законодавства протиправними, є антиподом суб'єктивних юридичних прав та обов'язків учасників інформаційних відносин, тобто вчиняються всупереч встановленим повноваженням, наданим правам чи покладеним обов'язкам, чим фактично порушують приписи закріплених законом адміністративно-правових заборон. У цьому аспекті актуальним видається уточнення Т. О. Мацелик: «Суб'єктивному публічному праву відповідає обов'язок органів публічної адміністрації, при чому даний обов'язок носить активний характер» [246, с. 68].

Своє зовнішнє відображення обов'язки суб'єктів публічної адміністрації, на думку В. М. Гессіна, знаходять у позитивних діях, що вчиняються в інтересах індивідів – носіїв суб'єктивних публічних прав. Саме тому основним джерелом позитивних суб'єктивних публічних прав індивіда є адміністративна діяльність публічної адміністрації [81, с. 278, 279].

Аналіз наведених поглядів через призму адміністративно-деліктного регулювання інформаційних відносин дає підстави констатувати пряму залежність стану правового забезпечення реалізації фізичною або юридичною особою визнаних за нею суб'єктивних публічних інформаційних прав від характеру виконання суб'єктами публічної адміністрації, іншими уповноваженими особами покладених на них обов'язків в інформаційній сфері.

Говорячи мовою адміністративно-деліктних категорій, протиправне діяння учасників публічно-правових інформаційних відносин проявляється у формі дій у разі покладення на уповноважених суб'єктів законодавством України, умовами адміністративних договорів обов'язків щодо реалізації активної поведінки, спрямованої на задоволення правомірних інтересів та потреб носіїв суб'єктивних інформаційних прав, забезпечення доступу до інформації, об'єктів інформаційної інфраструктури, підтримання інформаційного правопорядку тощо.

Поряд з адміністративно-протиправною дією існує ще одна (пасивна) зовнішня форма вираження протиправного діяння – адміністративно-протиправна бездіяльність. У цьому разі шляхом пасивної поведінки суб'єктом адміністративного правопорушення порушується законодавча вимога здійснювати ті чи інші активні дії [247, 104].

Як різновид протиправного діяння, бездіяльність являє собою невжиття учасником публічно-правових інформаційних відносин заходів, дій, віднесених законом до його обов'язків щодо забезпечення реалізації особою її інформаційних прав і свобод особи, охорони встановлених актами законодавства України чи умовами адміністративних договорів правових режимів інформації, об'єктів публічної інформаційної інфраструктури або публічного інформаційного правопорядку, встановленого

порядку управління в інформаційній сфері, національної інформаційної безпеки України, а також недотримання ним технічних правил і умов експлуатації ІТС, інформаційних ресурсів, програмної продукції, якщо закон вимагає від таких суб'єктів активної поведінки під загрозою застосування заходів адміністративного примусу [243, с. 137].

У разі бездіяльності вольовий складник може бути як відсутнім, так і відображатися у невиконанні уповноваженим учасником інформаційних правовідносин покладених на нього законом, індивідуальним адміністративним актом обов'язків, невикористанні інформаційно-технічних можливостей, що спричинило порушення правових обмежень та заборон, чинних в інформаційній сфері.

Основні відмінності між протиправними діями та бездіяльністю виявляються в тому, що дія – це завжди акт вольової, цільової, ініціативної та, як правило, усвідомленої поведінки учасника публічно-правових інформаційних відносин, спрямованої проти конкретних правових обмежень чи заборон, тоді як протиправна бездіяльність являє собою пасивну форму поведінки, яка переважно не супроводжується волевиявленням порушника, його прагненням досягти конкретної протиправної мети чи умисно порушити правові обмеження та заборони, чинні в інформаційній сфері.

Разом із тим в умовах глобальної інформатизації процесів функціонування публічної адміністрації, перетворення інформації та інформаційних ресурсів на один із ключових інструментів публічного адміністрування, визнання поряд із посадовими та службовими особами суб'єктами адміністративних інформаційних правопорушень громадян та юридичних осіб у нормах КУпАП [53] та деяких інших законодавчих актах [55; 96; 108] сформульовані окремі склади адміністративних деліктів, із системного аналізу яких випливає, що бездіяльність може набувати ініціативного, цільового характеру, тобто мати конкретну протиправну мету. Так, наприклад, адміністративним правопорушенням згідно з положеннями ст. 82-3 КУпАП визнається приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб

і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними, в тому числі про їх аварійні скиди та відповідні наслідки [53]. Логічне тлумачення змісту наведеної норми вказує на те, що законодавець, формулюючи в ст. 82-3 КУпАП склад адміністративного інформаційного правопорушення, керувався необхідністю запровадження адміністративної відповідальності за ненадання, приховування суспільно важливої інформації про небезпечні відходи, викиди та скиди, недоступність якої може спричинити негативні наслідки для життя і здоров'я людей, навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічної безпеки населення.

На думку Л. П. Коваленко, об'єктивна сторона інформаційного правопорушення виявляється переважно у формі бездіяльності (невиконання або неналежне виконання вимог Закону про надання інформації), тобто у неправомірній відмові в наданні інформації, несвоєчасному або неповному наданні інформації, наданні інформації, що не відповідає дійсності [58, с. 295, 296]. Такий погляд поділяють учені-правники в частині забезпечення конституційного права на доступ до публічної інформації [247, с. 103, 104], тобто щодо проступків, склади яких передбачені в нормах ст. 82-3, 91-4, 164-14, 212-3 КУПАП [53], ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96] тощо.

В умовах триваючої децентралізації системи органів виконавчої влади, розширення сфери функціонування адміністративних правовідносин, де громадяни та юридичні особи наділяються законом правом вимоги, а суб'єкти публічної адміністрації – обов'язками щодо їх задоволення, встановлення в нормах Конституції України прямого зобов'язання для органів державної влади та місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, порушення права на доступ до публічної інформації, наслідок її ненадання, відмова від надання, не оприлюднення чи оприлюднення не в повному обсязі стали найбільш поширеними адміністративними проступками, які підривають довіру до влади з боку населення, міжнародних організацій та суб'єктів господарювання.

Проте наявна в Україні система адміністративних інформаційних правопорушень не обмежується дослідженими складами деліктів, для яких властива бездіяльність як форма вираження об'єктивної сторони.

Використання різних прийомів і засобів законодавчої техніки у конструюванні складів адміністративних інформаційних правопорушень зумовило нормативне закріплення неоднакових видів бездіяльності як форми протиправного діяння.

Залежно від способу її допущення та правових наслідків протиправну бездіяльність можна розділити на:

1) ненадання, відмова від надання чи надання не в повному обсязі інформації на запит громадян, юридичних осіб чи суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб;

2) порушення порядку, строків внесення інформації до Державного земельного кадастру, Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, Єдиного державного реєстру виборців, інших державних чи комунальних реєстрів, баз даних, оновлення, актуалізація яких є безпосереднім обов'язком уповноважених суб'єктів публічної адміністрації;

3) ненадання, несвоєчасне надання чи надання не в повному обсязі інформації у формі звітів, декларацій, аудиторських, юридичних та інших висновків, якщо їх надання визнано обов'язковим для окремих категорій громадян та юридичних осіб;

4) недотримання встановленого законом чи індивідуальним адміністративним актом правових режимів інформації з обмеженим доступом;

5) експлуатація без необхідної державної реєстрації, несвоєчасна реєстрація або відмова від державної реєстрації баз даних, державних реєстрів, інших інформаційних ресурсів, для яких закон вимагає проведення обов'язкової державної реєстрації уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації;

6) недотримання правил і умов здійснення конкретних видів інформаційної діяльності, визначених у дозволі, ліцензії, законодавчих актах України, якими встановлюються вимоги до такої діяльності;

7) невиконання, неналежне виконання правил, технічних умов і регламентів експлуатації телекомунікаційного, радіоелектронного

обладнання, радіочастотного ресурсу України (далі – РЧР України), програмної, медійної та іншої інформаційної продукції.

Деякі адміністративно-деліктні норми, в диспозиціях яких сформульовані склади адміністративних інформаційних правопорушень, прямо не вказують на форму протиправного діяння: ст. 53-5, 53-6, 83-2, 92-1, 145 – 147, 148-2, ч. 4 ст. 18839 КУпАП [53], ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [248], тощо.

Такий законодавчий підхід до визначення об'єктивної сторони вказаних деліктів досягається шляхом визначення форми протиправного діяння за допомогою таких конструкцій, як «порушення», «пошкодження» тощо. Використовуючи їх, законодавець фактично знищує межу між протиправними діями та бездіяльністю, чим фактично допускає порушення конкретних адміністративно-правових заборон як активною, так і пасивною поведінкою учасників публічно-правових інформаційних відносин. Поставлення в один логічний ряд у нормах адміністративно-деліктного законодавства активної та пасивної протиправної поведінки суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень можна пояснити необхідністю розширення сфери застосування адміністративних стягнень за відповідні делікти, більш повним забезпеченням дотримання учасниками публічно-правових інформаційних відносин встановлених адміністративно-правових заборон.

За логікою законодавця порушення встановлених адміністративно-правових заборон протиправними діями чи бездіяльністю може спричинити однакові фактичні наслідки, мати однакову мету та спричиняти тотожну негативну реакцію з боку суспільства і держави, у зв'язку з чим немає необхідності встановлювати окремо адміністративну відповідальність за активну та пасивну протиправну поведінку учасників публічно-правових інформаційних відносин.

В основі кожного діяння перебуває свідомий акт вольової поведінки, а найчастіше – сукупність простих однопорядкових послідовних дій або навіть протиправна діяльність чи бездіяльність [42].

За своєю внутрішньою структурою діяння в інформаційній сфері можуть бути простими або складними. Просте являє собою єдину дію чи короткочасну бездіяльність – єдиний акт протиправної поведінки.

Складне діяння або утворюється з кількох самостійних дій, чи розтягнуто в часі, або вчиняється групою осіб [73, с. 56; 249].

Різноманітність інформації, наявної у суспільному обігу, зумовлює необхідність застосування багатьох технічних засобів, функціональних прийомів обробки відомостей або даних, у зв'язку з чим більшість адміністративних інформаційних правопорушень вчиняються не однією, а кількома або багатьма протиправними діями чи продовжуваною в часі бездіяльністю.

Як приклад простого діяння можна навести обман покупця, склад якого передбачений у ч. 3 ст. 156-1 КУпАП, для вчинення якого достатньо одноразово надати покупцеві неправдиві відомості про товари, їхні властивості, способи експлуатації, технічні якості, ринкову ціну тощо.

Серед складних протиправних діянь, визнаних законом адміністративними правопорушеннями, в доктрині адміністративної деліктології виокремлюються: 1) діяння з двома різними діями; 2) такі, що складаються з альтернативних дій; 3) збірні; 4) триваючі; 5) продовжувані [201, с. 69; 73, с. 58].

Науковий поділ протиправних діянь залежно від їх внутрішньої структури в юридичній літературі, нормах адміністративно-деліктного законодавства та правозастосовній діяльності був покладений в основу класифікації складів адміністративних правопорушень на аналогічні зазначеним видам [73, с. 46 – 48; 218, с. 88].

Характерною особливістю складів адміністративних інформаційних правопорушень з двома чи більше різними діями є те, що кожна із цих дій є «невід'ємною складовою об'єктивної сторони делікту, без якої він не може оцінюватися, як закінчений. Так, адміністративний делікт, склад якого сформульований у ст. 164-2 КУпАП, серед іншого передбачає застосування адміністративних стягнень за внесення до фінансової звітності неправдивих відомостей з метою її подання до контролюючих органів. Іншим прикладом того ж порядку є адміністративне правопорушення,

склад якого закріплений у ч. 1 ст. 164-12 КУпАП, що складається з включення недостовірних даних до бюджетних запитів, та, як наслідок, затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань» [53].

«Особливість адміністративних інформаційних правопорушень з альтернативним складом виявляється в тому, що кожна дія, яка становить частину протиправного діяння, вже сама собою згідно з нормами адміністративно-деліктного законодавства може бути кваліфікована як самостійний проступок. Водночас особа не вчиняє нового адміністративного інформаційного правопорушення, а поетапно здійснює протиправні дії, описані в диспозиції адміністративно-деліктної норми: наприклад, передбачений у ч. 3 ст. 164-3 КУпАП проступок може вчинятися як шляхом отримання, використання, розголошення комерційної таємниці, а також іншої конфіденційної інформації, так, і через вчинення однієї з перелічених протиправних дій. Однак незалежно від того охоплює собою протиправне діяння усі дії, вказані у положеннях ч. 3 ст. 164-3, КУпАП, пов'язує дане адміністративне інформаційне правопорушення з метою заподіяння шкоди діловій репутації або майну іншого підприємця» [243, с. 141].

Збірними визнаються адміністративні правопорушення, в основі яких перебувають тотожні, неодноразові та протиправні дії, систему яких закон кваліфікує як адміністративне правопорушення. В одному випадку має місце декілька самостійних правопорушень, однак законодавець кваліфікує їх як самостійний, складний склад адміністративного правопорушення. До його складу включаються лише тотожні діяння, тобто такі, які збігаються за своїми ознаками і не мають у своєму складі обставин, що обтяжують чи пом'якшують адміністративне покарання.

Збірним є адміністративне правопорушення, склад якого за загальним правилом є простим, проте містить кваліфікуючу ознаку, що вказує на його неодноразовість незалежно від її нормативної назви – повторність, неоднократність, неодноразовість, у вигляді систематичної діяльності, за умови, що особа-порушник, винна у вчиненні такого проступку, не була піддана адміністративному покаранню за жодне з діянь, що утворює його склад [201, с. 70].

Триваючими визнаються адміністративні правопорушення, які з моменту вчинення протиправної дії чи бездіяльності потім вчиняються безперервно шляхом невиконання покладених на порушника обов'язків. Початковим моментом вчинення такого адміністративного правопорушення може бути як активна дія, так і бездіяльність, а згодом правопорушник взагалі не виконує покладені на нього обов'язки або виконує їх неналежним чином, не в повному обсязі, у зв'язку з чим його поведінка оцінюється як бездіяльність щодо покладених на нього обов'язків. Прикладом триваючого адміністративного інформаційного правопорушення може бути діяння, описане в диспозиції ст. 164-8 КУпАП, – недотримання суб'єктами кінематографії та телебачення квоти демонстрування національних фільмів при використанні національного екранного часу. Такий проступок може вчинятися лише послідовними, тотожними діями у формі трансляції закордонної кінопродукції, що має наслідком недотримання квоти демонстрування національних фільмів при використанні національного екранного часу.

Як правило, триваючі адміністративні інформаційні правопорушення вчиняються у процесі протиправної діяльності посадових та службових осіб, а також під час здійснення господарської діяльності в інформаційній сфері, що має систематичний характер і реалізується шляхом виконання однорідних дій та зобов'язань.

Головною особливістю триваючих адміністративних правопорушень є збіг фактичного та юридичного моментів припинення такого делікту. Іншими словами, юридичне припинення адміністративного правопорушення означає, що винна особа притягнена до адміністративної відповідальності, а покладений на неї обов'язок не був припинений.

Якщо з дня призначення адміністративного покарання протиправне діяння не було припинено, воно визнається новим правопорушенням, що має продовжуваний характер.

Продовжуваними слід вважати адміністративні правопорушення, що складаються із сукупності тотожних дій, які спрямовані на досягнення єдиної протиправної мети й утворюють самостійний склад адміністративного делікту. Він

складається з протиправних дій, а відповідно, вчиняється окремими дискретними діяннями, відокремленими між собою у часі [6, с. 86]. Разом із тим ці дії є тотожними, оскільки повністю збігаються за юридичними ознаками: формою вини, суб'єктом адміністративного правопорушення, об'єктом, предметом, засобами, метою протиправного посягання, між якими існує тісний функціональний зв'язок.

Ключовою особливістю продовжуваних адміністративних правопорушень те, що наявне в їх основі діяння самі по собі утворюють склад адміністративного правопорушення, але й у своїй сукупності вони формують той самий склад делікту [201, с. 72].

Окрім протиправного діяння, склад адміністративного інформаційного правопорушення може включати додаткові об'єктивні ознаки: причинно-наслідковий зв'язок між діянням та його соціально-шкідливими наслідками, місце, час, спосіб, обстановку, засоби вчинення делікту [46; 103, с. 66; 119; 243, с. 142, 143]. Кожна із цих ознак, будучи включеною до складу адміністративного інформаційного правопорушення, надає йому видових особливостей, сприяє індивідуалізації протиправної поведінки в інформаційній сфері, що забезпечує більш точну, правильну та об'єктивну кваліфікацію проступків.

Незважаючи на такі юридичні властивості додаткових елементів об'єктивної сторони, вони можуть набувати як конструктивного, так і кваліфікуючого характеру. У першому випадку склад адміністративного інформаційного правопорушення формулюється в такий спосіб, що відсутність додаткової ознаки об'єктивної сторони унеможливлює нормативне конструювання складу делікту взагалі. В другому випадку наявність додаткової ознаки в структурі об'єктивної сторони складу адміністративного інформаційного правопорушення перетворює його на кваліфікований склад, тобто діяння, що має підвищений порівняно з аналогічними деліктами ступінь соціальної шкідливості або вчиняється посадовою, службовою особою, чи з використанням спеціальних засобів обробки інформації.

Іншими словами, якщо закон у формулюванні складу адміністративного правопорушення використовує додаткові

елементи об'єктивної сторони або такі елементи віднесені до обставин, що обтяжують чи пом'якшують адміністративне покарання, такі властивості адміністративного делікту стають його конструктивними ознаками.

Щодо соціально-шкідливих наслідків та причинно-наслідкового зв'язку між ними і протиправним діянням як елементами об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, то у науковій літературі відсутній єдиний погляд на природу цих елементів.

Так, зокрема, А. Б. Агапов відстоює позицію, згідно з якою для з'ясування сутності та особливостей об'єктивної сторони конкретного складу адміністративного правопорушення має значення проблема встановлення причинно-наслідкового зв'язку між суспільно шкідливими наслідками і самим протиправним діянням [41, с. 35].

Відповідно до іншого погляду на порушену проблему, який дістав найбільшу підтримку в теорії адміністративної деліктології, більшість складів адміністративних правопорушень сконструйовані законодавцем як формальні. Саме тому їх вчинення не тягне за собою будь-яких прямих матеріальних наслідків, а отже, шкода та причинно-наслідковий зв'язок не можуть розглядатися як обов'язкові ознаки складу адміністративного правопорушення [201, с. 69; 42; 77; 6, с. 86; 46].

Зазначені ознаки об'єктивної сторони адміністративного правопорушення обов'язкові тільки для так званих матеріальних складів правопорушень, у результаті яких завжди завдається матеріальна шкода, а сам делікт визнається закінченим з моменту її заподіяння [235, с. 17].

На думку дослідників проблематики адміністративних інформаційних правопорушень, склади цих деліктів здебільшого мають формальний характер і, як виняток, можуть набувати матеріальних ознак лише у випадках, передбачених законом [103, с. 66; 119; 222, с. 7].

Домінування в системі адміністративних інформаційних правопорушень деліктів із формальним складом можна пояснити тим, що протиправність дій чи бездіяльності в інформаційній сфері закон пов'язує з порушенням інформаційних прав особи,

встановлених правил здійснення інформаційної діяльності, правових режимів інформації, технічних регламентів і умов експлуатації телекомунікаційного, радіо-електричного обладнання, РЧР України, забезпеченням публічного інформаційного правопорядку та національної інформаційної безпеки. Така особливість складів адміністративних інформаційних правопорушень безпосередньо відбивається на інших додаткових ознаках об'єктивної сторони, таких як: місце, час, спосіб, обстановка, засоби вчинення делікту. «Кожне явище реальної дійсності існує в конкретних просторово-часових координатах. Такі ознаки адміністративного інформаційного правопорушення, як місце та час його вчинення, мають юридичне значення лише за наявності прямої вказівки в конкретній адміністративно-деліктній нормі» [106; 243, с. 144, 145].

Своєрідна природа інформації як предмета протиправних посягань (немайнова сутність, неідеальний характер, здатність до необмеженого тиражування) зумовлює факультативне значення цих елементів об'єктивної сторони.

Як ознака складів адміністративних інформаційних правопорушень час являє собою конкретний період часу, дату чи відповідну частину доби, в межах яких вчинене в інформаційній сфері діяння визнається законом протиправним.

Коли час вчинення адміністративного інформаційного правопорушення відноситься законом до конструктивних ознак його складу, законодавець здійснює це різними прийомами законодавчої техніки, зокрема шляхом прямої вказівки на нічний, неробочий час, період виконання посадових чи службових обов'язків, період проведення процесу виборів, референдумів, масових зібрань [53].

Стосовно бездіяльності часом виступає конкретний строк, тобто заздалегідь встановлений у нормах закону чи адміністративному акті індивідуальної дії проміжок часу, зі спливом якого бездіяльність стає протиправною.

Прикладом адміністративних інформаційних правопорушень, протиправність яких пов'язується законом із діями, вчиненими в конкретну частину доби, може бути трансляція окремих видів аудіовізуальної продукції без спеціальних

обмежувальних знаків про заборону перегляду малолітніми та неповнолітніми особами [56].

Прикладм правопорушень, вчинення яких закон пов'язує зі спливом встановленого законом строку, можуть бути делікти, склади яких передбачені у ст. 82-3, 91-4, 164-15, 212-3 КУпАП, ч. 3 ст. 41 та ч. 3 ст. 43 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [55]. Зазначені правопорушення вважаються вчиненими з моменту закінчення встановленого законом строку для надання інформації на запит громадян, юридичних осіб чи суб'єктів владних повноважень.

Серед додаткових елементів об'єктивної сторони більш широке закріплення і конкретизацію одержали спосіб та засоби вчинення адміністративних інформаційних правопорушень [119]. Це безпосередньо пов'язано з існуванням у сучасному інформаційному суспільстві різних форм збереження та обігу інформації, засобів і технологій її обробки, а також нормативним закріпленням багатьох видів правових режимів інформації, які можуть використовуватися в протиправних цілях.

У теорії адміністративної деліктології спосіб вчинення адміністративного правопорушення розглядається як порядок, метод, послідовність протиправних дій, прийоми, що використовуються особою-порушником для вчинення протиправного діяння. Спосіб – це конкретна форма протиправних дій, їх варіант. Дія та спосіб її вчинення співвідносяться між собою як родове і видове поняття [201, с. 74].

Щодо адміністративних інформаційних правопорушень закон, як правило, вказує на спосіб їх вчинення безпосередньо в диспозиції адміністративно-деліктної норми, чим фактично виключає можливість кваліфікації діяння як протиправного у разі його вчинення в інший спосіб або допускає його кваліфікацію як проступку, проте за іншою спеціальною адміністративно-деліктною нормою.

Зазвичай як конструктивна ознака адміністративних інформаційних правопорушень спосіб визначається щодо протиправних дій (незаконне розголошення, надання, копіювання, передача, знищення, відтворення інформації). Проте низка складів адміністративних інформаційних правопорушень,

об'єктивну сторону яких закон пов'язує з протиправною бездіяльністю, передбачають конкретні способи їх вчинення. Так, способом вчинення адміністративних правопорушень, склади яких передбачені у ч. 2 ст. 148-2 та 148-5 КУпАП, є відмова від надання необхідної інформації; діянь, визначених у ст. 163-10 та 164-15, – приховування інформації про діяльність емітента у цінні папери і стійкої неплатоспроможності відповідно [53].

Часто в КУпАП називається спосіб вчинення проступку з використанням оціночних деліктологічних категорій, зокрема таких, як: грубе, злісне порушення, прихована передача тощо; в інших випадках вони можуть визнаватися обставинами, які пом'якшують або обтяжують відповідальність [245, с. 17].

Використання оціночних категорій у нормативному визначенні способу вчинення окремих видів адміністративних інформаційних правопорушень сприяє більш правильній їх кваліфікації, що відповідає соціальній шкідливості цих діянь, відображає соціальну цінність об'єктів протиправних посягань. З іншого боку, наявність у структурі об'єктивної сторони адміністративного інформаційного правопорушення такого елементу, як особливий спосіб їх вчинення, сприяє виявленню причин та умов, що зумовлюють їх вчинення, застосуванню адміністративного покарання, адекватного характеру протиправної поведінки, а також виробленню комплексу заходів із профілактики відповідних деліктів.

Поряд із дослідженими додатковими (факультативними) елементами в структурі об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень виділяють також засоби їх вчинення [103, с. 66; 106].

На відміну від інформаційних злочинів, до складів яких часто закон включає засоби їх вчинення [100, с. 100; 250, с. 129], законодавство про адміністративні інформаційні правопорушення вказує на таку ознаку об'єктивної сторони лише щодо окремих складів цих деліктів.

Наприклад, передбачене у ст. 148-3 КУпАП правопорушення вчиняється шляхом застосування використання засобів зв'язку з метою, що суперечить інтересам держави, порушує громадський порядок та посягає на честь і гідність громадян [53].

З буквального змісту диспозиції вказаної адміністративно-деліктної норми випливає, що закон пов'язує протиправність делікту, склад якого сформульований у ст. 148-3 КУпАП, із фактом незаконного використання засобів зв'язку. Іншим прикладом того ж порядку є склад адміністративного інформаційного правопорушення, встановлений у положеннях ст. 148-4 КУпАП, – використання технічних засобів та обладнання, що застосовуються в мережах зв'язку загального користування операторами зв'язку без документа про підтвердження відповідності [53].

Засобами вчинення адміністративних інформаційних правопорушень, на наш погляд, є програмно-технічні, телекомунікаційні, інформаційно-аналітичні пристрої та обладнання, що використовуються правопорушником для вчинення протиправного діяння (дії або бездіяльності), застосування яких закон пов'язує з посяганням на охоронюваний законом об'єкт.

Відносно невелике застосування поняття «засіб вчинення правопорушення» у процесі нормативного конструювання складів адміністративних інформаційних правопорушень можна пояснити кількома факторами:

1) спрямованістю адміністративно-деліктних норм на охорону прав, свобод учасників публічно-правових інформаційних відносин, встановленого публічного інформаційного правопорядку, конкретних правил здійснення інформаційної діяльності, правових режимів інформації від будь-яких протиправних посягань, що становлять загрозу для інформаційної безпеки;

2) відносно невеликою соціальною шкідливістю адміністративних інформаційних правопорушень порівняно з інформаційними злочинами, у зв'язку з чим засоби їх вчинення втрачають своє кваліфікуюче значення;

3) переважним вчиненням адміністративних інформаційних правопорушень у сфері діяльності публічної адміністрації, у зв'язку з чим у структурі складу делікту ключового значення набувають об'єкт протиправного посягання, форма діяння, спосіб вчинення делікту, а не засоби їх вчинення.

Наведене вище доводить, що об'єктивна сторона як частина складу адміністративного інформаційного правопорушення

у своїй структурі має найбільше факультативних ознак, характеризується найбільш інформативним порівняно з іншими елементами змістом та розкриває зовнішні властивості делікту як публічно-правового інформаційного конфлікту в інформаційній сфері.

2.3. Суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення та його соціально-правова характеристика

«У контексті розвитку теорії адміністративних інформаційних правопорушень, удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності з їх запобігання, а також забезпечення узгодження заходів адміністративного примусу з характером відповідних деліктів вагоме значення має дослідження соціально-правових особливостей суб'єктів цього виду правопорушень.

Адже правильне визначення правового статусу суб'єкта адміністративного інформаційного правопорушення, встановлення рівня та напрямів його професійної підготовки, соціального, майнового стану, а також особистих інтересів і вподобань сприяє повній та об'єктивній кваліфікації деліктів, учинених учасниками публічно-правових інформаційних відносин» [251, с. 86].

Іншими словами, поняття «суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення» відповідає на питання не лише про те, хто може вчинити те або інше правопорушення за конкретних обставин, але і в якому соціально-правовому статусі та з використанням яких професійних, особистих чи службових властивостей може формуватися протиправна поведінка конкретного учасника інформаційних відносин.

У науці адміністративно-деліктного права є багато визначень поняття «суб'єкт адміністративного правопорушення», у кожному з яких зроблений акцент на різні його аспекти.

Так, А. Т. Комзюк зазначає: «Суб'єктом адміністративного правопорушення чинний КУпАП визнає фізичну осудну особу,

яка досягла на момент вчинення проступку віку, з якого настає адміністративна відповідальність» [235, с. 21].

На думку А. Б. Агапова, суб'єкт адміністративного правопорушення – фізична або юридична особа, винними діями (бездіяльністю) якої заподіяна шкода потерпілому або загальнодержавним інтересам [41, с. 37].

У свою чергу В. К. Колпаков визначає суб'єкта адміністративного правопорушення як особу, яка його вчинила шляхом виконання всіх визначених в межах складу проступку ознак та відповідає визначеним у конкретній адміністративно-деліктній нормі властивостям [73, с. 63].

Займаючи близьку до В. К. Колпакова наукову позицію, О. О. Тихамиров та О. К. Тугарова визначають суб'єкта інформаційних, включно з адміністративними, правопорушень як деліктоздатного суб'єкта, яким вчинене правопорушення [14, с. 16].

Незважаючи на окремі відмінності у визначенні змісту поняття «суб'єкт адміністративного правопорушення», у своїй сукупності вони відображають загальний, властивий нормам адміністративно-деліктного законодавства підхід до нормативного розуміння змісту цього елемента складу адміністративного правопорушення.

Традиційно в юридичній літературі в системі суб'єктів адміністративних правопорушень прийнято виділяти загальних та спеціальних суб'єктів [42; 77; 201, с. 63; 245; 249; 252].

Виходячи з базових положень такої класифікації та сприйнятого в нормах КУпАП підходу до формулювання складів адміністративних інформаційних правопорушень, «такі делікти визнаються вчиненими загальним суб'єктом, якщо винна особа в момент його вчинення не була наділена спеціальними правами чи повноваженнями в інформаційній сфері або вчиняла протиправне діяння не як посадова або службова особа, а як загальний суб'єкт інформаційних відносин. До ознак, які характеризують учасника інформаційних відносин як загального суб'єкта адміністративних інформаційних правопорушень, належать вік та осудність порушника (ст. 12, 14, 20 КУпАП)» [251, с. 88].

Виходячи з наведеного визначення, загальним суб'єктом адміністративних інформаційних правопорушень є фізична осудна особа, яка досягла шістнадцятирічного віку, не перебуває на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування, не є посадовою чи службовою особою суб'єктів господарювання, а також не здійснює самостійно підприємницьку діяльність в інформаційній сфері. Іншими словами, як загальний суб'єкт адміністративних інформаційних правопорушень згідно з нормами КУпАП [53] може розглядатися особа, яка за своїм правовим статусом, професійною кваліфікацією, видом діяльності не підпадає під кваліфікуючі ознаки, сформульовані в спеціальних нормах актів адміністративно-деліктного законодавства України.

Правовою передумовою віднесення фізичних осіб – учасників інформаційних відносин – до категорії загальних суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень є наявність загальної правосуб'єктності.

Як зазначає В. В. Денисенко, однією з особливостей адміністративно-деліктних відносин є те, що вони виникають у межах дії та у зв'язку з порушенням норм матеріального права, а розвиваються та припиняються у сфері дії норм адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального права у зв'язку з вчиненням адміністративного правопорушення, його правовою кваліфікацією, а також через застосування заходів адміністративного примусу до правопорушника [144, с. 9].

Розвиваючи наведений погляд В. В. Денисюка щодо інформаційної сфери, можна констатувати, що відносини, які пов'язані з вчиненням адміністративних інформаційних правопорушень, виникають унаслідок порушення матеріальних норм інформаційного права, а розвиваються, тобто одержують правову кваліфікацію і юридичну оцінку з боку уповноважених органів адміністративної юрисдикції, згідно з нормами адміністративно-деліктного права [253, с. 142-143].

Таке сплетіння інформаційних та адміністративно-деліктних відносин у зв'язку з вчиненням адміністративного інформаційного правопорушення, вказує на те, що загальним суб'єктом

цих деліктів є, передусім, учасник публічно-правових інформаційних відносин, тобто особа, наділена міжгалузевою правосуб'єктністю.

Розкриваючи поняття суб'єктів інформаційних відносин через категорію «учасники», Закон України «Про інформацію» [26] надав юридичного значення саме динамічним аспектам цього поняття. Це означає, що для цілей правового регулювання інформаційних відносин ключове значення мають не внутрішні ознаки суб'єктів інформаційних відносин: їх соціальний та майновий стан, політичні погляди і переконання, а динамічні властивості його правового статусу, які виражаються в правосуб'єктності.

Л. П. Коваленко вважає, що суб'єктами інформаційних правовідносин виступають їх учасники, що володіють інформаційною правосуб'єктністю, яка поєднує в собі два складника: інформаційну правоздатність, яка полягає у можливості мати інформаційні права й обов'язки, та інформаційну дієздатність – можливість своїми діями набувати інформаційного права і створювати обов'язки [58, с. 126].

На думку В. О. Копилова, для того, щоб учасник інформаційних відносин був визнаний суб'єктом інформаційних правовідносин, він має наділятися спеціальними властивостями – інформаційною правосуб'єктністю, тобто інформаційною право- та дієздатністю. Кожен суб'єкт, наділений правами та обов'язками в інформаційній сфері та здатний нести відповідальність за їх реалізацію, є учасником інформаційних відносин, однак лише дієздатна особа, яка здійснює визнані за нею права, чи виконує покладені на неї обов'язки, або несе відповідальність за їх вчинення, є суб'єктом інформаційних правовідносин [254, с. 46, 47].

Розвиток наведеного погляду вказує на те, що учасником інформаційних відносин може виступати будь-яка особа, яка має суб'єктивні права та юридичні обов'язки в інформаційній сфері, тоді як статусу суб'єкта інформаційних правовідносин вона набуває з моменту реалізації своєї правосуб'єктності, тобто з часу набуття нею суб'єктивних прав, виконання покладених обов'язків чи у зв'язку з притягненням до юридичної відповідальності.

У контексті дослідження поняття «суб'єкт адміністративних інформаційних правопорушень» деліктоздатність фізичної особи – учасника публічно-правових інформаційних відносин – означає, передусім, здатність розуміти межі дозволеної поведінки, усвідомлювати зміст встановлених законом адміністративно-правових заборон, правові наслідки їх порушення, а також нести передбачену законом чи адміністративним договором відповідальність за вчинення адміністративного інформаційного правопорушення.

Саме тому визнання особи загальним суб'єктом адміністративних, зокрема інформаційних, правопорушень традиційно в юридичній літературі пов'язується з такими факторами, як вік та осудність, що безпосередньо відбиваються на правосуб'єктності. Ці властивості іменуються в адміністративній деліктології загальними ознаками суб'єкта адміністративних правопорушень [201, с. 76; 45, с. 48; 108] та відображають загальну здатність учасника інформаційних відносин нести відповідальність за протиправну поведінку.

Встановлюючи загальне правило про можливість притягнення фізичної особи до адміністративної відповідальності з моменту досягнення нею шістнадцятирічного віку, КУпАП [53] у ст. 20 розкриває категорію «осудність» через її антипод «неосудність». Фактично це означає, що загальним суб'єктом адміністративних правопорушень є фізична особа, яка на момент вчинення делікту досягла шіснадцятирічного віку та під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності перебувала в стані осудності, тобто могла усвідомлювати свої дії або керувати ними, не страждала хронічною душевною хворобою, тимчасовим розладом душевної діяльності, слабоумством або не перебувала в іншому хворобливому стані, який виключав би можливість усвідомлення характеру делікту, його негативних наслідків.

Поряд із зазначеними ознаками загальних суб'єктів адміністративних правопорушень протиправним діянням, що вчиняються в інформаційній сфері, властива ще одна, не менш важлива ознака того ж самого порядку: проступок не повинен пов'язуватися зі службовою, професійною чи будь-якою іншою

спеціальною інформаційною діяльністю, а інформація, інформаційно-телекомунікаційні системи чи ресурси мають бути загальнодоступними.

До складів адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються загальними суб'єктами, можна віднести проступки, передбачені ст. 51-2, 148, 164-1, 173, 212-6 КУпАП, та деякі інші. Наявність у правовому полі України відносно невеликої кількості складів адміністративних інформаційних правопорушень, вчинення яких пов'язується із загальним суб'єктом, можна пояснити тим, що інформація, інформаційні ресурси, інформаційно-телекомунікаційні системи у сфері діяльності публічної адміністрації виступають засобами здійснення покладених на них функцій і завдань. У зв'язку з цим використання вказаних елементів інформаційної сфери, забезпечення їх правових режимів, задоволення інформаційних потреб фізичних та юридичних осіб закон безпосередньо пов'язує з реалізацією посадовими, службовими особами покладених на них повноважень, невиконання яких тягне за собою адміністративну відповідальність.

У науці адміністративно-деліктного права до категорії «загальний суб'єкт адміністративного правопорушення» поряд із фізичними особами також відносять правосуб'єктних юридичних осіб [245; 249; 255, с. 11; 256, с. 8; 257, 594, 595].

На думку Н. Ю. Хаманевої, встановлення адміністративної відповідальності для юридичних осіб є одним із необхідних правових засобів забезпечення виконання покладених на них обов'язків. Заходи адміністративної відповідальності мають застосовуватися до юридичних осіб як суб'єктів адміністративних правопорушень незалежно від їх організаційно-правової форми власності і господарювання [258, с. 6-7].

На відміну від науки адміністративного права та положень адміністративно-деліктного законодавства багатьох країн світу [67; 68; 69; 70; 109 – 111], законодавство України, попри визнання юридичної особи суб'єктом адміністративних відносин, що функціонують у різних сферах діяльності публічної адміністрації, прямо не визнало їх суб'єктами адміністративних правопорушень.

Щодо юридичних осіб – учасників інформаційних відносин – зазначена законодавча прогалина частково заповнюється шляхом системного тлумачення положень ст. 218 та 238 ГК України [88].

З буквального змісту цих норм випливає можливість застосування до юридичної особи – суб'єкта господарювання – адміністративно-господарських санкцій – заходів майново-організаційного впливу за порушення встановлених державою обов'язкових правил здійснення господарської діяльності. Обмеження законом сфери застосування адміністративно-господарських санкцій за колом суб'єктів, на перший погляд, означає легальне визнання юридичної особи спеціальним суб'єктом адміністративної відповідальності. Однак, на наш погляд, вироблені вітчизняною адміністративною деліктологією критерії поділу юридичних осіб на загальних та спеціальних суб'єктів адміністративних правопорушень не є тотожними критеріям щодо фізичних осіб.

Так, щодо можливості визнання юридичної особи загальним суб'єктом адміністративних інформаційних правопорушень в юридичній літературі сформувалося декілька підходів, сутність яких полягає в такому: юридична особа визнається загальним суб'єктом адміністративного інформаційного правопорушення, якщо:

1) не провадить інформаційної діяльності або ця діяльність не є основним видом статутної діяльності;

2) юридична особа не є розпорядником публічної інформації або коли вона не має монопольних прав зі створення, поширення, охорони та захисту інформації, інформаційних ресурсів чи ІТС;

3) юридична особа не має права здійснювати спеціальні види інформаційної діяльності у сфері телекомунікацій, поштового зв'язку, захисту інформації, діяльності, пов'язаної з державною таємницею у зв'язку з відсутністю спеціального дозволу (ліцензії) на провадження такої діяльності [251, с. 93-94].

Зазначені фактори у своїй сукупності вказують на те, що правовою основою для визнання юридичної особи загальним суб'єктом адміністративних інформаційних правопорушень є її правосуб'єктність. Іншими словами, якщо

юридична особа для здійснення своєї статутної діяльності не набула спеціальних прав та обов'язків на підставі закону, індивідуального адміністративного акта або не реалізовувала такі права чи обов'язки під час вчинення адміністративного інформаційного правопорушення, вона повинна визнаватися загальним суб'єктом.

Згідно з положеннями ст. 86 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 № 435-IV (далі – ЦК України) [259], якщо інше не передбачено законом, загальна правосуб'єктність юридичної особи виникає з моменту її державної реєстрації та припиняється з дня внесення запису про припинення діяльності юридичної особи до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб підприємців.

Таким чином, якщо на момент вчинення адміністративного інформаційного правопорушення для юридичної особи – порушника інформаційна діяльність не мала характеру основної, ця особа не мала спеціального дозволу, ліцензії на провадження окремих видів діяльності та діяла для задоволення своїх потреб у відкритій інформації, вона за чинним в Україні законодавством повинна визнаватися загальним суб'єктом адміністративного інформаційного правопорушення. Коли таке правопорушення було вчинене юридичною особою у процесі здійснення нею статутного виду діяльності, що підлягає ліцензуванню та безпосередньо пов'язана з інформаційною сферою, а так само проведення операцій із конфіденційною, службовою чи таємною інформацією або з використанням спеціальних засобів зв'язку, обробки інформації – така юридична особа визнається спеціальним суб'єктом правопорушення.

До кола спеціальних суб'єктів інформаційно-правових відносин належать юридичні особи, установчими документами яких передбачено інформаційну діяльність як основну: інформаційні агентства, друковані засоби масової інформації, видавництва, телерадіоорганізації, суб'єкти ринку телекомунікацій, бібліотеки, архіви тощо, а також державні органи, для яких нормативно-правовими актами встановлено виконання управлінських, регулятивних чи інших функцій в інформаційній сфері [58, с. 126].

Водночас питання про визнання за юридичною особою – учасником відносин – ознак спеціального суб'єкта, на наш погляд, має вирішуватися не щодо юридичної особи в цілому, а стосовно того, в якому статусі діє такий суб'єкт у конкретних відносинах, в межах яких вчинене інформаційне правопорушення.

Спеціальних ознак, що зумовлюють відповідний правовий статус, юридична особа може набути щонайменше двома способами:

1) нормативним – отримання державного дозволу, ліцензії, делегування повноважень, наявність яких робить можливим скоєння правопорушення;

2) фактичним – набуття певних реальних ознак (монопольне становище на ринку), не пов'язаних із державним дозволом, але за відсутності яких конкретне правопорушення вчинене бути не може [255, с. 11].

Кожен із наведених способів має в своїй основі конкретну групу спеціальних ознак, яким відповідають лише окремі юридичні особи як учасники інформаційних відносин, суб'єкти адміністративних інформаційних правопорушень і за відсутності яких вчинення того чи іншого проступку фактично є неможливим.

Формулювання в положеннях особливої частини КУпАП [53] та спеціальних нормах адміністративно-деліктного законодавства [28; 54–56; 107, 108; 230; 238] ознак спеціальних суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень зумовлено прагненням законодавця диференціювати види і розміри адміністративних покарань залежно від правового статусу окремих категорій учасників публічно-правових інформаційних відносин [109; 249].

Реалізація такого призначення спеціальних ознак суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень досягається двома способами. По-перше, шляхом включення спеціальних ознак до кваліфікованого складу адміністративного інформаційного правопорушення, внаслідок чого вчинення відповідного делікту стає можливим фізичною, осудною особою, яка досягла шістнадцятирічного віку. Проте якщо така особа

характеризується спеціальними (кваліфікуючими) ознаками, то вчинене нею правопорушення набуває властивостей кваліфікованого складу. По-друге, шляхом формулювання спеціальних ознак суб'єкта адміністративного інформаційного правопорушення в межах простого складу, що надає відповідним ознакам значення конструктивних, а відповідальність за вчинення такої категорії деліктів будуть нести лише спеціальні суб'єкти [201, с. 78].

У низці статей КУпАП (146, 147, 164-1, 164-12, 164-15, 212-2, 212-3, 212-6) [53] тощо) одночасно передбачено декілька санкцій за один і той самий делікт, із яких одна розрахована на загального суб'єкта, а інша – на спеціального – посадову, службову особу, фізичну особу-підприємця. По суті, у змодельованих у такий спосіб статтях КУпАП закріплюються одразу два склади адміністративних інформаційних правопорушень – простий, розрахований на загальних суб'єктів – громадян України – та кваліфікований, суб'єктом якого визнається посадова чи службова особа, фізична особа-підприємець.

Використання законодавцем у формулюванні адміністративно-деліктних норм КУпАП таких прийомів законодавчої техніки зумовлено необхідністю оптимізації нормативного матеріалу, забезпечення диференціації адміністративних покарань залежно від правового статусу суб'єкта адміністративного правопорушення, надання ознакам спеціального суб'єктам кваліфікуючого значення.

«Враховуючи юридичне призначення спеціальних ознак суб'єкта адміністративних інформаційних правопорушень, їх можна розділити на шість основних видів залежно від:

1) правового статусу та місця в структурі публічної адміністрації, характеру посадових та службових повноважень, виду правосуб'єктності фізичних та юридичних осіб приватного права, які у передбачених законом випадках беруть участь у публічно-правових інформаційних відносинах;

2) форм та видів інформаційної діяльності, вимог, обмежень, що до неї пред'являються;

3) деліктологічного минулого та сьогодення суб'єкта адміністративного інформаційного правопорушення (повторне

вчинення адміністративного делікту, перебування під адміністративним наглядом, наявність незнятого чи непогашеного адміністративного покарання, наявність письмового попередження, винесеного юридичній особі – суб'єкту інформаційної діяльності);

4) володіння суб'єктом спеціальними знаннями, професійними навичками, необхідними для вчинення адміністративного інформаційного правопорушення;

5) наявність дозволів чи обмежень на доступ, або використання конфіденційної, службової чи таємної інформації, або права доступу до ресурсів, які містять відповідну інформацію;

6) іншими особливостями, спричиненими характером окремих адміністративних інформаційних правопорушень» [251, с. 94].

Зазвичай ознаки спеціального суб'єкта мають тимчасовий характер, хоча особа-правопорушник може наділятися ними протягом тривалого часу, однак більш короткого, аніж дія загальних ознак суб'єкта адміністративного правопорушення [2, с. 48]. Кожна група ознак, що характеризують спеціального суб'єкта адміністративних інформаційних правопорушень, має своє юридичне призначення, яке знаходить відображення в особливостях їх прояву щодо окремих категорій порушників.

Оскільки протягом тривалого періоду розвитку науки адміністративної деліктології поняття «суб'єкт адміністративного правопорушення» досліджувалося переважно на прикладі фізичних осіб, то особливості прояву спеціальних ознак одержали наукове обґрунтування переважно щодо цієї категорії учасників адміністративно-деліктних відносин.

На думку К. Л. Бугайчука, «спеціальні ознаки фізичної особи – суб'єкта адміністративного проступку мають такі особливості:

а) властиві лише окремим групам громадян;

б) відбивають специфіку їх правового статусу;

в) виникають на основі індивідуальних актів управління або інших юридично значущих дій уповноважених органів;

г) більш динамічні, ніж загальні ознаки;

д) містяться у статті Особливої частини КУпАП;

е) закріплюються законом з метою диференціації відповідальності різних категорій осіб, забезпечення справедливої правової оцінки їх неправомірних дій» [45, с. 48].

У своїй сукупності зазначені особливості характеризують юридичну сутність спеціального суб'єкта адміністративних інформаційних правопорушень, сприйняту в нормах КУпАП, інших актах адміністративно-деліктного законодавства України, відображають відповідну групу ознак суб'єкта правопорушення у процесі адміністративної деліктолізації протиправних діянь в інформаційній сфері при їх юридичній кваліфікації.

В умовах підвищення фактичного та юридичного значення інформації, інформаційних ресурсів, ІКТ в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, розвитку в Україні інформаційного суспільства КУпАП [53] аналогічно іншим актам адміністративно-деліктного законодавства [54; 55; 108; 230] закріпив значну групу складів адміністративних інформаційних правопорушень, суб'єктом яких визнається посадова чи службова особа. Серед таких складів адміністративних інформаційних правопорушень законом передбачаються як прості, де вказівка на посадову чи службову особу суб'єкта публічної адміністрації, підприємства, установи чи організації виступає кваліфікуючою ознакою, так і кваліфіковані, розраховані виключно на ці категорії учасників публічно-правових інформаційних відносин. В обох видах складів адміністративних інформаційних правопорушень вказівка на посадову чи службову особу пов'язується з встановленням більш високих розмірів адміністративних покарань або з вчиненням дій, допущенням бездіяльності у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, незаконним використанням службової інформації у приватних інтересах, використанням ІКТ в цілях, що суперечать встановленому в державі публічному інформаційному правопорядку.

«Незважаючи на широке визнання посадових та службових осіб суб'єктом адміністративних інформаційних правопорушень, адміністративно-деліктне законодавство вкрай непослідовно використовує ці поняття для позначення спеціальних суб'єктів, у зв'язку з чим на практиці часто залишається невирішеним питання про визначення конкретного кола осіб,

які підлягають адміністративній відповідальності за відповідний делікт» [251, с. 95].

У межах порушеної проблеми варто наголосити, передусім, на питанні щодо співвідношення понять «посадова» та «службова особа», від вирішення якого безпосередньо залежить точність і недвозначність визначення ознак суб'єкта конкретного адміністративного інформаційного правопорушення.

Застосовуючи порівняльно-правовий та історичний методи наукового пізнання для дослідження порушеної проблеми, О. В. Скачеляс-Павлів доходить висновку про те, що «Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. використовує термін «службова особа», який за своїм змістом є тотожним поняттю «посадова особа», що застосовувалося у Кримінальному кодексі Української РСР від 28 грудня 1960 р.» [260, с. 32-33].

Породжена неузгодженістю термінологічного визначення понять «посадова» та «службова особа» в нормах кримінального законодавства України, відповідна проблема одержала свій розвиток і в нормах законодавства іншої галузевої належності, зокрема адміністративного.

Як зазначає Н. В. Янюк, дослідження в українському правознавстві понять «посадова» та « службова особа» проходить паралельно у двох площинах: 1) вузького тлумачення – в межах державної служби; 2) широкого – як спеціального суб'єкта юридичної відповідальності, який у зв'язку з виконуваними владно-організаційними функціями несе підвищену відповідальність. На цій основі дослідниця пропонує розглядати поняття «посадова особа» через призму службово-правових відносин, у яких вона перебуває з урахуванням наявності або відсутності в неї владних повноважень. Виходячи з цього Н. В. Янюк зазначає: «…За наявністю владних повноважень розрізняють дві групи: до першої належать службовці, які ними наділені, а до другої – ті, які не володіють такими повноваженнями». Як носій владних повноважень, такий службовець має право вчиняти організаційно-розпорядчі дії, які супроводжуються визначенням форм та застосуванням відповідних методів управлінської діяльності, вибором моделі впливу на підлеглих і створенням умов для виконання ними

службово-трудових обов'язків. Саме до цієї групи службовців дослідниця включає посадових осіб.

З огляду на такий підхід, поняття «службова особа» визначається як «фізична особа, яка займає, постійно чи тимчасово, в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях, незалежно від форм власності, посаду, пов'язану з виконанням спеціальних повноважень, наданих їй у встановленому законом порядку, стосовно осіб, що не перебувають у службовій підлеглості, і у випадках, передбачених законодавством, має право застосовувати заходи адміністративного примусу» [261, с. 240-242].

Досліджуючи поняття посадової особи, Ю. П. Битяк також покладає в його основу таку ознаку, як обіймання громадянином керівної посади, яка наділяє останнього правом виконувати юридично-владні дії, які поширюються на підлеглих по службі осіб. Керівна посада, на думку вченого-адміністративіста, покладає на посадових осіб завдання щодо виконання організаційно-розпорядчих дій і представництва інтересів органу чи його структурного підрозділу в зовнішніх відносинах. Вони виконують не тільки професійні управлінські функції, а й є носіями владних повноважень, у зв'язку з чим виконують організаційно-розпорядчі функції та в межах посади правомочні застосовувати заходи примусу. Саме у цьому, вважає дослідник, виявляється «подвійна» природа правового статусу посадової особи – виконувати власні повноваження і водночас репрезентувати інтереси очолюваної організаційної структури, забезпечуючи реалізацію її компетенції [262, с. 50].

Близьку до зазначеної позицію відстоював В. Б. Авер'янов, який також розкривав зміст поняття «посадова особа» через засновану на нормах законодавства України юридичну можливість особи, яка обіймає посаду в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, вчиняти владні (управлінські) дії [80, с. 286].

З наведених поглядів учених-адміністративістів на порушену проблему випливає, що в основу розмежування понять «посадова» та «службова особа» покладаються такі критерії,

як факт обіймання керівної посади в структурі органу державної влади, органу місцевого самоврядування, а також виконання посадовою особою владних (управлінських) юридично значимих дій як у межах самого суб'єкта публічної адміністрації, так і у відносинах з іншими органами та посадовими особами.

Протилежну позицію у вирішенні порушеної проблеми зайняв Верховний Суд України (далі – ВСУ) у Постанові Пленуму № 5 від 26.04.2002 «Про судову практику у справах про хабарництво». Згідно з п. 1 вказаної постанови, «слід мати на увазі, що до представників влади належать, зокрема, працівники державних органів та їх апарату, які наділені правом у межах своєї компетенції ставити вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання юридичними і фізичними особами незалежно від їх відомчої належності чи підлеглості.

Особа є службовою не тільки тоді, коли вона здійснює відповідні функції чи виконує обов'язки постійно, а й тоді, коли вона робить це тимчасово або за спеціальним повноваженням, за умови, що зазначені функції чи обов'язки покладені на неї правомочним органом або правомочною службовою особою» [263].

Зіставлення доктринальних та правозастосовчих підходів до вирішення питання про співвідношення понять «посадова» та «службова особа» дозволяє нам поділити думку Н. В. Янюк, згідно з якою основними критеріями розмежування відповідних понять виступають: «1) Характер владних повноважень (адміністративно-владні чи функціонально-владні); 2) характер правових зв'язків між учасниками (службово-трудові чи адміністративно-правові); 3) вид примусу, який має право застосовувати (дисциплінарний чи адміністративний); 4) перебування на керівній посаді чи виконання функцій керівника за спеціальними дорученнями» [261, с. 42].

За своїм функціональним призначенням наведений погляд не лише створює доктринальну основу для розмежування понять, що розглядаються, але і знаходить свій розвиток у критеріях поділу посад державних службовців, визначених у ч. 1 ст. 6 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [264]. Як зазначається в юридичній

літературі, «посади державних службовців у державних органах поділяються залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців» [265, с. 13].

Таким чином, у процесі адміністративної деліктолізації протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері, та правової кваліфкації адміністративних інформаційних правопорушень найбільш правильним вбачається застосування вироблених правовою доктриною критеріїв розмежування понять «посадова» та «службова особа», запропонованих правовою доктриною, а також урахування критеріїв поділу посад державних службовців, встановлених законом України «Про державну службу». Це дасть змогу виробити єдиний правозастосовчий підхід у формуванні ознак конкретних складів адміністративних інформаційних правопорушень, суб'єктом яких виступає посадова чи службова особа, уникнути випадків підміни відповідних понять у формулюванні адміністративно-деліктних норм спеціальної частини КУпАП.

Визнання посадових та службових осіб суб'єктами адміністративних, у тому числі інформаційних, правопорушень та покладення на них адміністративної відповідальності стає можливим:

по-перше, за умови порушення їхніми діями встановлених правил діяльності публічної адміністрації;

по-друге, у разі надання підлеглим вказівок, що суперечать цим правилам;

по-третє, у разі невжиття заходів, спрямованих на забезпечення дотримання вимог відповідних правил підпорядкованими особами, якщо здійснення таких заходів віднесено законом чи посадовою інструкцією до кола безпосередніх обов'язків посадової чи службової особи [108].

Вироблені правовою доктриною та правозастосовчою діяльністю умови визнання посадових та службових осіб суб'єктами адміністративних правопорушень та адміністративної відповідальності в науці адміністративно-деліктного права одержали своє доктринальне узагальнення в окремих рисах,

що характеризують відповідну категорію учасників адміністративно-деліктних відносин.

На думку А. Т. Комзюка, до особливостей, що характеризують посадову та службову особу як суб'єкта адміністративних правопорушень та адміністративної відповідальності, належить таке:

а) до посадових осіб за адміністративні правопорушення, порівняно з іншими громадянами, застосовуються більш суворі санкції;

б) вони підлягають адміністративній відповідальності за недодержання тільки тих правил, виконання яких входить до їхніх службових обов'язків;

в) безпосереднім порушником встановлених правил може бути не тільки посадова особа, а інші, зокрема підлеглі їй, особи;

г) посадова особа переважно відповідає не стільки за свої дії, скільки за нерозпорядливість;

д) до адміністративної відповідальності за недотримання встановлених правил та нерозпорядливість одночасно може бути притягнуто, за наявності встановленої вини, декілька посадових осіб;

е) притягнення до адміністративної відповідальності не звільняє винного від дисциплінарних стягнень;

ж) у разі, якщо посадові особи скоюють проступки, що не пов'язані з виконанням службових обов'язків, то вони можуть нести адміністративну відповідальність як звичайні громадяни [235, с. 78].

Застосування вказаних особливостей до суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень дозволяє дійти таких висновків.

По-перше, посадові та службові особи – учасники публічно-правових інформаційних – відносин несуть адміністративну відповідальність за порушення встановлених законодавством України правових режимів інформації, правил застосування ІКТ в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, процедур захисту інформації з обмеженим доступом та формування публічних інформаційних ресурсів;

По-друге, здебільшого адміністративні інформаційні правопорушення вчиняються через невиконання або неналежне

виконання посадовими і службовими особами покладених на них обов'язків, у тому числі делегованих повноважень, що виключає можливість вчинення таких деліктів особами, які не мають спеціального статусу.

По-третє, посадові та службові особи, як спеціальні суб'єкти адміністративних інформаційних правопорушень, за загальним правилом визнаються такими, що вчинили правопорушення, якщо не доведуть правомірність власних рішень, дій чи бездіяльності.

По-четверте, посадові та службові особи можуть визнаватися суб'єктами адміністративних інформаційних правопорушень не лише за рішення, дії, вчинені на виконання посадових та службових обов'язків, а й за участь у прийнятті колегіальних рішень від імені суб'єктів публічної адміністрації.

У своїй сукупності наведені особливості, що зумовлюють визнання посадових та службових осіб спеціальними суб'єктами адміністративних інформаційних правопорушень, відображають соціальні і правові наслідки протиправної поведінки цієї категорії учасників публічно-правових інформаційних відносин, розкривають кваліфікуючи ознаки складів деліктів, ознаки яких охоплюють лише спеціальних суб'єктів, розмежовують такі склади з простими складами адміністративних правопорушень.

Що ж до іншої категорії спеціальних суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень – фізичних осіб-підприємців, то закон пов'язує специфіку їхньої відповідальності з особливостями окремих видів інформаційної діяльності у сфері господарювання.

«Це означає, що в частині застосування адміністративно-деліктних норм правовий статус фізичної особи-підприємця проявляється у декількох формах:

1) фізична особа-підприємець визнається спеціальним суб'єктом адміністративного інформаційного правопорушення за наявності прямої вказівки в спеціальній нормі КУпАП або іншого акта адміністративно-деліктного законодавства та за наявності безпосереднього зв'язку з інформаційною діяльністю, де вчиняється відповідний делікт;

2) фізична особа-підприємець визнається законом загальним суб'єктом адміністративного інформаційного правопорушення, якщо таке діяння не пов'язане зі здійснюваним нею видом підприємницької діяльності, якщо, вчиняючи його, вона діяла як звичайний громадянин чи якщо мотиви та мета проступку не збігалися з комерційними інтересами;

3) як суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення фізична особа-підприємець може набувати кваліфікованих ознак, коли закон, що передбачає відповідальність за відповідне правопорушення, виділив підприємця як самостійного суб'єкта з одночасним встановленням більш суворого адміністративного покарання» [251, с. 98].

Законодавче закріплення таких особливостей правового статусу фізичної особи-підприємця як суб'єкта адміністративних інформаційних правопорушень пов'язано з тим, що разом із набуттям відповідного статусу поведінка цих учасників інформаційних відносин підпадає під дію правових обмежень, дозволів чи заборон, розрахованих на спеціальних суб'єктів інформаційної діяльності. Адже закон, ч. 2 ст. 51 ЦК України [259], встановлює основоположне правило регулювання діяльності фізичної особи-підприємця, відповідно до якого до неї застосовуються нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб, якщо інше не встановлено законом або не випливає із суті відносин» [259]. Реалізація цього правила означає, що: по-перше, подібно до юридичних осіб фізична особа набуває статусу підприємця з моменту внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців відповідного запису; по-друге, право здійснювати окремі види підприємницької діяльності, тобто спеціальну правосуб'єктність, фізична особа-підприємець набуває разом з одержанням спеціального дозволу, ліцензії на провадження окремих видів діяльності.

Введення зазначених правил у правове регулювання діяльності фізичних осіб-підприємців, зокрема учасників інформаційних відносин, означає встановлення для всіх суб'єктів інформаційної діяльності незалежно від їхнього правового статусу та організаційно-правової форми єдиних вимог,

недотримання яких має наслідком порушення встановленого державою інформаційного правопорядку, створення загроз для її інформаційної безпеки.

Наслідком такої моделі встановлення правового статусу фізичної особи-підприємця стала легалізація двох паралельних підходів до визнання цих учасників інформаційних відносин суб'єктами адміністративних інформаційних правопорушень:

по-перше, фізична особа-підприємець визнається суб'єктом адміністративних інформаційних правопорушень в нормах КУпАП на рівні з фізичними особами без такого статусу;

по-друге, суб'єктом адміністративних інформаційних правопорушень фізична особа-підприємець визнається за ті самі делікти, що і юридична особа, яка здійснює такий самий вид інформаційної діяльності;

по-третє, фізична особа-підприємець може визнаватися суб'єктом адміністративних інформаційних правопорушень, за які встановлена відповідальність суб'єктів публічної адміністрації, якщо згідно з нормами закону або приписами індивідуального адміністративного акта на неї покладено обов'язки з надання публічних інформаційних послуг.

У зазначених випадках протиправні діяння фізичної особи-підприємця визначаються законом, як такі, що мають кваліфікований склад, оскільки відсутність у громадянина відповідного правового статусу виключає можливість його протиправних дій чи бездіяльності у значенні адміністративного інформаційного правопорушення, вчиненого спеціальним суб'єктом.

Таким чином, за загальним правилом, фізична особа-підприємець розглядається нормами адміністративно-деліктного законодавства як спеціальний суб'єкт адміністративних інформаційних правопорушень. Відсутність у фізичної особи статусу підприємця або припинення чи позбавлення її такого статусу у встановленому законом порядку, а так само здійснення нею протиправних дій або бездіяльності поза її підприємницькою діяльністю виключає наявність у складі адміністративного інформаційного правопорушення кваліфікуючих ознак, пов'язаних із відповідним правовим статусом фізичної особи.

Загалом, як показує буквальне тлумачення змісту адміністративно-деліктних норм законодавства України, якими встановлюються склади адміністративних інформаційних правопорушень, законодавець здебільшого пов'язав їх вчинення з діяльністю окремих категорій учасників публічно-правових інформаційних відносин, чим фактично підкреслив юридичну сутність таких деліктів, зв'язок із публічним інформаційним правопорядком та завданнями з охорони соціальних цінностей, що існують у сфері публічного адміністрування.

Разом із тим, виходячи з розвиненої у цій роботі концепції адміністративного інформаційного правопорушення, прийнятий у нормах КУпАП та широко підтриманий в юридичній літературі [41, с. 37; 73, с. 63; 235, с. 21; 245] підхід до визначення поняття «суб'єкт адміністративного правопорушення», на нашу думку, є таким, що не позбавлений дискусійних моментів. Передусім, це пов'язано із самим легальним визначенням поняття «адміністративного правопорушення», закріпленим у ст. 9 КУпАП [53], з буквального тлумачення якого випливає постановка основного акценту у визначенні суб'єкта адміністративних правопорушень саме на фізичну особу. Одержавши свій розвиток у спеціальних нормах КУпАП щодо конкретних складів адміністративних правопорушень, відповідна нормативна дефініція фактично не відобразила дію загального конституційного принципу взаємодії людини та держави, де остання визнається відповідальною за свою діяльність. Розвиток визначеного Конституцією України вектору взаємодії держави та людини в площині реалізації завдань матеріального та процесуального адміністративно-деліктного законодавства України вказує на необхідність покладення в основу поняття «суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення» насамперед юридичних ознак учасників публічно-правових інформаційних відносин, наділених владними управлінськими функціями, в тому числі наданими з метою виконання делегованих повноважень. За такого підходу до формування змісту поняття «суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення» основний акцент у його визначенні зміщується із загальних ознак деліктоздатності фізичної особи на відповідні

властивості, які характеризують посадових та службових осіб суб'єктів публічної адміністрації, підприємств, установ та організацій, самого суб'єкта публічної адміністрації, інших учасників інформаційних відносин, наділених обов'язками щодо носіїв суб'єктивних публічних інформаційних прав при вчиненні ними адміністративних правопорушень. Такий підхід до формування правової основи поняття «суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення» несе в собі важливе методологічне навантаження з позицій адміністративно-деліктного регулювання, оскільки виводить саме посадових та службових осіб суб'єктів публічної адміністрації, безпосередньо саму публічну адміністрацію, інших носіїв публічних юридичних обов'язків на рівень основних суб'єктів, тоді як громадяни та юридичні особи, які за законом чи адміністративним договором не наділені такими обов'язками, можуть набувати ознак суб'єкта адміністративного інформаційного правопорушення лише щодо конкретних складів, прямо передбачених законом.

На цій основі поняття «суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення» можна визначити як деліктоздатну фізичну або юридичну особу, яка вчинила адміністративне правопорушення у процесі виконання владних управлінських функцій, у тому числі спрямованих на реалізацію делегованих повноважень в інформаційній сфері, або у процесі надання публічних інформаційних послуг громадянам, юридичним особам та державі, чи виконання публічних обов'язків перед державою, зумовлених володінням або розпорядженням окремими видами інформації.

З метою легалізації запропонованого концептуального підходу до визначення поняття «суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення», поширення на інші види деліктів, що вчиняються у сфері діяльності публічної адміністрації, на наш погляд, у процесі підготовки проекту нового КУпАП слід як обов'язкові ознаки суб'єкта адміністративних правопорушень передбачити, поряд з осудністю та досягненням шістнадцятирічного віку, також покладення на порушника повноважень чи обов'язків у публічно-правових відносинах, під час реалізації яких вчиняється адміністративне правопорушення.

Поряд із загальними та спеціальними ознаками суб'єктів адміністративного інформаційного правопорушення законодавство України закріплює окремі ознаки, які не охоплюються складом делікту, проте безпосередньо впливають на кваліфікацію протиправного діяння. Систему таких ознак становлять властивості суб'єкта адміністративного правопорушення, які відображають місце роботи порушника, його вік, стан здоров'я, перебування на військовій службі або службі у правоохоронних органах, тощо. Для узагальнення вказаних особливих ознак у науці адміністративно-деліктного права використовуються поняття «особливий суб'єкт адміністративної відповідальності» [42; 79, с. 23; 201, с. 78; 266, с. 144; 267, с. 269]

Якщо ознаки спеціального суб'єкта адміністративного правопорушення формулюються у спеціальних нормах КУпАП, інших актах адміністративно-деліктного законодавства і виступають конструктивними елементами цих складів, то особливі ознаки суб'єкта адміністративної відповідальності, як правило, передбачаються в положеннях загальної частини КУпАП і на кваліфікацію проступку не впливають.

Дослідження змісту норм законодавства про адміністративні інформаційні правопорушення дозволяє нам до складу категорій осіб, які підпадають під ознаки особливого суб'єкта відповідальності, віднести: 1) неповнолітніх; 2) військовослужбовців та осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів; 3) іноземців та осіб без громадянства; 4) осіб, які вчинили аналогічний делікт, за який протягом року піддавалися адміністративному покаранню.

На відміну від перших трьох категорій особливих суб'єктів адміністративної відповідальності, така ознака, як вчинення особою однорідного делікту, за який вона піддавалася адміністративному покаранню протягом року, в низці норм КУпАП – ст. 53-5, 53-6, 92-1, 145, 146, 148-1, 163-8, 163-11, 164-1, 164-2, 212-2, 212-6 [53] та інших – набула кваліфікуючого значення, що знайшло своє відображення в самостійних складах адміністративних інформаційних правопорушень.

Маючи загальний характер як обставина, що обтяжує адміністративне покарання, повторність вчинення делікту,

будучи особливою ознакою суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень, на законодавчому рівні набула значення змістоутворюючого критерію для однорідних кваліфікованих складів [46].

Таким чином, як ознака об'єктивної сторони проступку повторність характеризує особливості протиправної поведінки, її соціально-юридичний прояв, а як особлива ознака суб'єктів адміністративної відповідальності зумовлює підвищену негативну оцінку делікту, що відображається у більш високих порівняно із загальними розмірах адміністративних покарань.

Щодо неповнолітніх закон не містить спеціальних складів адміністративних інформаційних правопорушень. Однак із логічного тлумачення диспозицій окремих статей КУпАП (147, 148, 148-2, 148-5 [53]) випливає, що закріплені в них склади адміністративних правопорушень можуть також охоплювати собою протиправну поведінку неповнолітніх. Як особлива ознака суб'єкта адміністративної відповідальності, неповноліття особи-порушника означає, що до нього не можуть застосовуватися адміністративні стягнення, передбачені в санкціях спеціальних адміністративно-деліктних норм. До таких осіб мають бути застосовані більш м'які покарання, передбачені у ст. 24-1 КУпАП, які повніше відповідають завданням адміністративно-деліктного законодавства, визначених у ст. 1 КУпАП [268, с. 57, 58].

Наявність в особливих суб'єктів адміністративної відповідальності такої ознаки, як перебування на військовій службі або підпорядкованість дії дисциплінарних статутів, означає, що такі особи піддаються дисциплінарним стягненням за адміністративні інформаційні правопорушення, крім деліктів, склади яких закріплені в ст. 213, 212-5 КУпАП [53], ст. 32 Закону України «Про державну таємницю» [108].

В юридичній літературі легалізований у нормах КУпАП порядок визначення заходів впливу за адміністративні правопорушення, що вчиняються окремими категоріями посадових осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, був підданий широкій науковій критиці.

Так, наголошуючи на неприпустимості підміни дисциплінарною відповідальністю заходів адміністративної відпові-

дальності, О. В. Старцев вказує на такі особливості застосування дисциплінарних стягнень, як: реалізація у службово-дисциплінарних відносинах, заснованих на засадах підпорядкування, використання законодавцем видів дисциплінарних стягнень для визначення соціальної шкідливості проступку, необґрунтованість використання ознак складів адміністративних правопорушень для накладення дисциплінарних стягнень.

На цій основі дослідник доходить висновку про існування значних ризиків порушення об'єктивних умов застосування дисциплінарних стягнень за адміністративні правопорушення у зв'язку з наявністю відносин службової підлеглості між посадовою особою, наділеною юрисдикційними повноваженнями, та порушником, необґрунтованість використання класифікації дисциплінарних стягнень як критерія визначення соціальної шкідливості деліктів [269, с. 115, 116].

Дотримуючись близького погляду, Є. Ю. Подорожній звертає також увагу на проблему відсутності чіткої, універсальної процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності, відсутність визначеного на законодавчому рівні виключного переліку обставин, що обтяжують чи пом'якшують покарання [270, с. 188].

Окреслені вченими-правниками проблеми ускладнюються також тим, що деякі дисциплінарні статути допускають поєднання дисциплінарної з іншими видами юридичної відповідальності [271; 272; 273]. Іншими словами, у сфері застосування дисциплінарних статутів складається ситуація, за якої за окремі адміністративні інформаційні правопорушення одночасно можуть застосовуватися адміністративні та дисциплінарні стягнення, що не відповідає конституційному принципу неприпустимості подвійного покарання за одне й те саме правопорушення. З іншого боку, накладення за одне й те саме адміністративне інформаційне правопорушення різних за видами та юридичними властивостями покарань на суб'єктів, наділених спільними кваліфікуючими ознаками, веде до порушення принципу справедливості покарань, втрати застосованими заходами впливу свого профілактичного призначення.

Зумовлені змістом адміністративно-деліктних норм КУпАП та процедурами їх застосування, проблеми дисциплінарної відповідальності за адміністративні інформаційні правопорушення фактично призводять до втрати особливими ознаками суб'єкта адміністративної відповідальності свого юридичного призначення.

В умовах докорінної зміни концептуального підходу до визначення поняття «суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення», переосмислення системи його загальних та спеціальних ознак, побудови механізму адміністративно-деліктного регулювання інформаційних відносин на основі принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність обґрунтованим видається виключення з норм КУпАП положень про притягнення окремих категорій суб'єктів адміністративних правопорушень до дисциплінарної відповідальності. Нормативна легалізація такої пропозиції, на наш погляд, сприятиме зменшенню кількості випадків застосування керівниками суб'єктів публічної адміністрації дисциплінарних стягнень для протиправного тиску на підлеглих осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, дозволить виробити єдиний правозастосовний підхід у справах про окремі види адміністративних деліктів, вчинення яких пов'язується з діяльністю посадових і службових осіб органів внутрішніх справ, прокуратури, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (далі – Держспецзв'язку та захисту інформації України), працівників Служби безпеки України (далі – СБУ), Збройних сил України тощо.

Загалом проведене дослідження поняття, ознак, видів та соціально-правових особливостей суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень дозволяє констатувати факт недостатнього врахування законодавцем ознак окремих категорій учасників публічно-правових інформаційних відносин у конструюванні складів деліктів, що не завжди сприяє узгодженню адміністративно-деліктної правосуб'єктності порушника зі змістом правових обмежень чи заборон, покладених в основу протиправності діяння. Поряд із цим свого наукового обґрунтування і законодавчого вирішення вимагає проблема переосмислення юридичної сутності самого поняття

«суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення» на основі конституційного принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність.

Це дозволить сформувати в нормах адміністративно-деліктного законодавства України систему суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень, в основі якої буде саме посадова та службова особа суб'єкта публічної адміністрації, власне сама публічна адміністрація, що дозволить обмежити коло деліктів, суб'єктами вчинення яких виступають фізичні та юридичні особи приватного права, випадками покладення на них окремих обов'язків перед державою або органами місцевого самоврядування в інформаційній сфері.

2.4. Суб'єктивна сторона адміністративного інформаційного правопорушення, її структура та соціально-правова характеристика

Будучи різновидом юридичних конфліктів [72; 249; 274], адміністративне інформаційне правопорушення має свою внутрішню сторону, яка характеризує ставлення особи-порушника до вчиненого протиправного діяння, розкриває мотиви та мету, якими керувався суб'єкт делікту, порушуючи приписи адміністративно-правових заборон, чинних в інформаційній сфері [106; 118].

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення стосовно об'єктивної виступає як внутрішня діяльність людини – єдиний і водночас різнобічний за своїм змістом процес, що включає в себе емоції, мотиви, мету, волю, свідомість [201, с. 84].

Традиційно основною ознакою, «ядром» суб'єктивної сторони будь-яких адміністративних правопорушень в доктрині адміністративної деліктології визнається вина порушника [6, с. 88; 42; 141, с. 172; 200, с. 62; 245; 275, с. 3; 276, с. 85].

Як елемент складу адміністративного правопорушення поняття «вина» розглядалося в наукових працях багатьох учених-адміністративістів під різним кутом зору.

Однак, незважаючи на наявність окремих дискусійних моментів у визначенні поняття, структури, форм та ступеня вини, здебільшого наукові погляди щодо цієї проблеми приводяться до спільного знаменника. Вина являє собою головний елемент суб'єктивної сторони адміністративного делікту, психічне ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння з формальним складом або до соціально шкідливих наслідків – у проступках з матеріальним складом, що виражається в ознаках адміністративного правопорушення [112, с. 37-38]. У таких аспектах вина виступає однією з обов'язкових умов адміністративної відповідальності та в багатьох складах адміністративних правопорушень – її мірою [277, с. 8, 9].

Розвиваючи вчення про вину в структурі складу адміністративного правопорушення, С. И. Котюргін зазначає, що вина – це психічне ставлення людини самої до себе, до своїх протиправних дій та їх наслідків. Вина передбачає свободу вибору моделі поведінки людини, дотримання певних процедур у відносинах з іншими особами та виконання нормативних правил поводження з об'єктами матеріального світу [278, с. 58].

І. О. Галаган поняття «вини» в адміністративному праві розглядав як психічне ставлення особи до вчинених нею протиправних дій чи бездіяльності у формі умислу чи необережності, а також до наслідків їх вчинення [200, с. 170].

Аналогічного погляду дотримується А. В. Стрельніков, на думку якого вина являє собою «психічне ставлення особи, яка вчинила адміністративний делікт, до свого вчинку, шкідливих наслідків, які настали в результаті цього діяння» [103, с. 109].

Наведені визначення вини є узагальненням ідей її психологічної концепції, яка дістала широке визнання в доктрині адміністративно-деліктного права [103, с. 109; 105, с. 82; 106; 141, с. 172; 279].

Як і будь-яке психічне ставлення людини, вина виступає нерозривною єдністю відображення в психіці людини об'єктивної дійсності, а саме об'єктивних ознак вчиненого адміністративного правопорушення, та ставлення особи до цієї дійсності, що визначається поглядами цієї особи, моральними принципами, правилами. Оскільки вина – це психічне ставлення,

що знайшло свій прояв у причинах вчинення адміністративного правопорушення, то відображений у них зміст вини є сукупністю психологічних елементів (свідомість, воля, емоції, мотиви, цілі), які формують психічне ставлення до вчиненого делікту. У цих психологічних елементах відображаються або можуть відображатися об'єктивні ознаки адміністративних правопорушень: об'єкт, предмет, обстановка, що характеризують потерпілого, протиправне діяння (дії чи бездіяльність), соціальна шкідливість діяння, обстановка, час, місце вчинення делікту тощо. Зазначені обставини в своїй сукупності утворюють предметну основу вини як конструктивної ознаки суб'єктивної сторони [276].

Виходячи із загальних положень наведеної концепції, для визнання діяння адміністративним правопорушенням необхідно встановити, що воно є продуктом (результатом) психологічної діяльності осудної особи.

Таким чином, не може кваліфікуватися як адміністративне правопорушення соціально шкідливе, протиправне, адміністративно-каране діяння (дія чи бездіяльність), вчинене всупереч волевиявленню людини, через її нездатність керувати своїми діями або неусвідомлення протиправних наслідків своєї поведінки, що вказує на її неосудність [112, с. 38]. Такий стан особи порушника визначається нормою ст. 20 КУпАП[53] як неосудність, що виключає адміністративну відповідальність навіть за наявності інших ознак делікту. Законодавче визнання за неосудністю такого кваліфікуючого значення в юридичній літературі пояснюється тим, що в основі правової оцінки поведінки особи як протиправної та застосуванні до неї адміністративних стягнень лежить мета адміністративної відповідальності – виховання порушників у дусі точного, неухильного додержання Конституції та законів України, запобігання правопорушеням у майбутньому.

Водночас КУпАП [53] пов'язує стан неосудності з наслідками хронічної душевної хвороби, тимчасовим розладом душевної діяльності, слабоумством чи іншим хворобливим станом.

«У контексті дослідження суб'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень законодавчий зв'язок

неосудності з психічним станом особи означає, що неусвідомлення порушником змісту інформації через свій інтелектуальний, професійний рівень підготовки не охоплюється поняттям «неосудность» і не може кваліфікуватися як обставина, що виключає адміністративну відповідальність. Від рівня усвідомлення характеру та наслідків протиправної поведінки, змісту інформації, яка стала предметом протиправного посягання чи засобом вчинення правопорушення, прагнення відвернути наслідки адміністративного правопорушення залежить форма та ступінь вини порушника» [112, с. 38].

Використовуючи вказані критерії у формулюванні складів адміністративних інформаційних правопорушень, а також задля юридичної кваліфікації деліктів КУпАП [53], як і інші акти адміністративно-деліктного законодавства [54–56; 108], не розкриває змісту понять «форма», «ступінь вини порушника» та не наводить їх змістоутворюючих критеріїв.

На наш погляд, форма вини, виступаючи зовнішнім відображенням психічного ставлення особи порушника до вчиненого адміністративного правопорушення, поєднує в собі два критерії – інтелектуальний та вольовий. Згідно з вольовим критерієм вина виражається в активній поведінці порушника, його бажанні спричинити шкідливі наслідки в інформаційній сфері шляхом порушення інформаційних прав особи, встановленого законом чи адміністративним договором правового режиму інформації, інших об'єктів права публічної власності в інформаційній сфері, публічного інформаційного правопорядку. Сутність інтелектуального критерію проявляється через процеси усвідомлення змісту інформації, яка виступає предметом чи засобом вчинення правопорушення, а також характеру і наслідків протиправної поведінки.

Кожен із наведених критеріїв вини відзначається своєрідним проявом щодо конкретного адміністративного інформаційного правопорушення, але від характеру їх прояву та співвідношення між собою безпосередньо залежить форма вини порушника. Традиційно в законодавстві та доктрині адміністративної деліктології вина залежно від форми її прояву поділяється на умисну та необережну (ст. 10 та 11 КУпАП).

Згідно з положеннями ст. 10 КУпАП, адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх (прямий умисел) або свідомо допускала настання цих наслідків (непрямий умисел).

Адміністративне правопорушення визнається вчиненим із необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення (протиправна самовпевненість) або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити (протиправна недбалість) (ст. 11 КУпАП [53]).

Визначення форм вини в чинному КУпАП сформульовано, за твердженням вчених-адміністративістів, не зовсім вдало.

На думку А. Т. Комзюка, «передусім це стосується визначення необережності, оскільки в ньому в основу покладено ставлення порушника до шкідливих наслідків свого діяння. Однак зміст переважної більшості адміністративних проступків полягає в порушенні тих чи інших загальнообов'язкових правил, незалежно від того, чи настали після цього якісь конкретні шкідливі наслідки (це так звані «формальні склади»). Тому для визначення форм вини за основу має братися ставлення порушника до діяння та усвідомлення ним його протиправності» [235, с. 20].

В адміністративних правопорушеннях із формальним складом обсяг об'єктивної сторони вичерпується перерахуванням ознак протиправного діяння та обстановки його вчинення. Відповідно, як вважає В. М. Манохін, від винної особи можна вимагати розуміння, усвідомлення лише обставин, розкритих у межах конкретного складу адміністративного правопорушення, але не здатність передбачати суспільно шкідливі наслідки, а тим більше бажати їх настання [201, с. 85].

Із наведеним поглядом можна повністю погодитися щодо адміністративних інформаційних правопорушень, оскільки більшість їх складів має формальний характер, а тому ставлення винного до спричинених його протиправною поведінкою

наслідків має юридичне значення лише для кваліфікації окремих деліктів цього виду.

«Для визначення форми вини, правильного її врахування у процесі юридичної кваліфікації адміністративного інформаційного правопорушення більш істотне значення має встановлення ставлення особи-порушника до протиправності її діяння (дій чи бездіяльності), точного усвідомлення нею змісту інформації, з використанням якої або стосовно якої вчинений делікт. Окрім цього, якщо за умисної форми вини особа-порушник за окремих умов могла прагнути досягти соціально шкідливих наслідків адміністративного інформаційного правопорушення, то у разі бездіяльності особа не планувала вчинення проступку взагалі, а тому настання відповідних наслідків не було самоціллю протиправного діяння» [112, с. 39-40].

Формулюючи ознаки конкретних складів адміністративних правопорушень, законодавство України послуговується зазвичай двома способами:

1) безпосередньою вказівкою на форму вини у диспозиції спеціальної адміністративно-деліктної норми;

2) виключенням безпосередньої вказівки на форму вини при конкретному правопорушенні, вчиненому в інформаційній сфері.

Перший із наведених способів, як правило, використовується щодо діянь, скоєних умисно, і тягне за собою накладення більш суворих за розмірами адміністративних покарань, порівняно з іншими адміністративними правопорушеннями. Пряма вказівка на форму вини в складі адміністративного інформаційного правопорушення міститься, зокрема, в нормах, передбачених у ст. 163-9, ч. 2 ст. 163-8, 164-3 КУпАП [53].

Конкретизуючи форму вини щодо окремих складів деліктів в інформаційній сфері, законодавець тим самим виключає винність і протиправність діяння, вчиненого внаслідок розголошення, передачі, розкриття, знищення або зміни інформації без усвідомлення її властивостей, фактичного та юридичного значення, а також без мети виникнення негативних наслідків поведінки суб'єкта публічно-правових інформаційних відносин.

Застосовуючи інший, найбільш поширений у нормотворчій діяльності, спосіб визначення форми вини порушника, законо-

давець фактично покладає на адміністративно-юрисдикційні органи обов'язки щодо встановлення форми вини в конкретному випадку вчинення адміністративного правопорушення, а також при призначенні за його вчинення адміністративного покарання. Такий законодавчий підхід одержав легальне відображення, зокрема, в положеннях ст. 41-3, 53-2, 53-5, 82-1, 91-4, 145 – 148-5, 188-39, 188-40, 212-2, 212-3, 212-6, 212-7, 212-14, 212-20 КУпАП [53] тощо.

Не вказуючи на конкретну форму вини, законодавство України не виключає вчинення окремих видів адміністративних інформаційних правопорушень як умисно, так і з необережності.

Однак, незважаючи на використання в нормах адміністративно-деліктного законодавства України такого підходу до формулювання ознак суб'єктивної сторони адміністративного інформаційного правопорушення, форма вини виступає тією кваліфікуючою ознакою фактичного складу делікту, яка підлягає обов'язковому врахуванню органом адміністративної юрисдикції у процесі кваліфікації протиправного діяння.

Великою мірою таке значення форм вини порушника досягається завдяки загальній презумпції невинуватості суб'єкта адміністративного правопорушення, закріпленій у нормах ст. 62 Конституції України [29] та обґрунтованій Конституційним Судом України (далі – КСУ) у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22.12.2010 р. № 23-рп/2010.

Згідно з позицією КСУ, наведеною у п. 4.1. Мотивувальної частини, «адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені визнанням і дією принципу верховенства права в Україні [280].

Обґрунтовуючи зв'язок між правовими презумпціями, в яких розкривається зміст принципу верховенства права, та процедурами притягнення до адміністративної відповідальності,

КСУ в такий спосіб поклав на юрисдикційні органи обов'язки доводити вину порушника адміністративно-правових обмежень чи заборон шляхом збирання, подання належних і допустимих доказів.

За своїм функціональним призначенням, презумції у правознавстві спрямовані на виконання завдань правового регулювання для надання стабільності правовідносинам, забезпечення законності та правопорядку, захисту прав, свобод та інтересів особи [281, с. 8]. Іншими словами, легалізація в правових нормах конкретних презумпцій покликана забезпечити однаковість підходів до оцінки наявних у правозастосовчій діяльності юридичних фактів, їх однакове застосування для гарантування практичного втілення в життя принципів верховенства права, рівності та справедливості покарань тощо.

На противагу презумпції невинуватості особи, що міститься в нормах КУпАП [53], КАС України [89] у ч. 2 ст. 71 як виняток із загального правила у справах щодо оскарження протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень закріпив презумпцію його винуватості. Оскільки така категорія справ є найбільш масовою з-поміж усіх справ адміністративної юрисдикції [282], то загальним є правило про те, що тягар доказування правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень.

На думку авторів науково-практичного коментаря до КАС України, «презумпція винуватості покладає на суб'єкта владних повноважень обов'язок аргументовано, посилаючись на докази, довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його прав, свобод чи інтересів. Такий обов'язок відсутній, якщо відповідач визнає позов» [283, с. 216].

Дія зазначеної презумпції, як це випливає із системного тлумачення норм КАС України, поширюється не лише на справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень фізичними чи юридичними особами за п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України, а й на всі адміністративні справи, у яких оскаржується рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Попри відсутність у адміністративного суду прямих обов'язків вирішувати питання про притягнення до адміністративної відповідальності посадових та службових осіб суб'єктів публічної адміністрації чи самої публічної адміністрації, щодо яких постановлено рішення про неправомірність їхніх рішень, дій чи бездіяльності, закріплена в положеннях ч. 2 ст. 71 КАС України норма фактично породила конкуренцію презумпцій у сфері адміністративно-деліктного регулювання публічно-правових відносин. Адже, обґрунтовуючи правомірність власних рішень, дій чи бездіяльності, суб'єкт публічної адміністрації, його посадова чи службова особа водночас подає суду докази, які спростовують їх протиправність або доводять непричетність самого відповідача до порушення суб'єктивних прав учасників публічно-правових відносин.

Таким чином, у справах про адміністративні правопорушення, об'єктивна сторона складів яких ґрунтується на протиправних рішеннях, діях чи бездіяльності посадових та службових осіб суб'єктів публічної адміністрації, самих цих суб'єктів доведення вини порушника з боку органу адміністративної юрисдикції фактично здійснюється на підставі раніше встановлених обставин під час розгляду адміністративної справи. Отже, у справах про адміністративні правопорушення, відповідачем у яких виступає посадова чи службова особа суб'єкта публічної адміністрації або безпосередньо орган державної влади чи місцевого самоврядування, інша особа, яка виконує делеговані повноваження, презумпція невинуватості нівелюється через конкуренцію з презумпцією вини порушника, закріпленою у процесуальних нормах.

Зважаючи на раніше виявлену тенденцію адміністративно-деліктного законодавства України до визнання суб'єктом більшості складів адміністративних інформаційних правопорушень посадових та службових осіб суб'єктів публічної адміністрації, окреслену конкуренцію між презумпціями у сфері адміністративно-деліктного регулювання можна визнати характерною для публічно-правових відносин.

Такий стан правового забезпечення формування конструкції вини як невід'ємної ознаки суб'єктивної сторони складу

адміністративного інформаційного правопорушення вимагає формування чіткої нормативної лінії розмежування презумпцій вини та невинуватості в адміністративно-деліктних відносинах, поширення її на всі категорії справ про адміністративні, в тому числі інформаційні, правопорушення.

Виходячи із загальних принципів побудови адміністративно-деліктних відносин в інформаційній сфері, відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, пріоритету прав і свобод людини, забезпечення права кожному на оскарження в суді протиправних рішень дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб, на наш погляд, більш обґрунтованим є поширення дії презумпції винуватості порушника також на справи про адміністративні правопорушення, відповідачем у яких виступає особа, наділена владними управлінськими функціями, в тому числі делегованими повноваженнями.

Не менш складною не лише з правозастосовчих, але й і з нормативно-правових та доктринальних позицій видається проблема визначення вини юридичної особи у вчиненні адміністративного інформаційного правопорушення. Це можна пояснити нормативною невизначеністю поняття вини юридичної особи як суб'єкта адміністративних правопорушень, обмеженою дією норм КУпАП за колом суб'єктів, у зв'язку з чим відповідальність цих суб'єктів у науковій літературі та на практиці часто ототожнюється з виною їх посадових і службових осіб або виною всього колективу [245; 284, с. 118, 119]. Встановлена в такий спосіб вина юридичних осіб, на думку окремих дослідників, має визначатися як психічне ставлення до діяння, вчиненого колективом виходячи з його домінуючого волевиявлення. Юридична особа відповідає за дії своїх органів, представників або засновників, якщо такі діяли в межах наданих їм повноважень [285].

Ідея про формування психологічної концепції вини юридичної особи та її окремі течії, покладені в основу теорії директора та теорії колективу, заглиблюються своїм корінням у цивілістичну природу юридичної особи як колективного утворення, яке має власні органи управління, посадових осіб, законних пред-

ставників та колектив як виразника загального волевиявлення [286, с. 142; 287, с. 85].

Попри значну підтримку, зазначені теорії вини юридичної особи піддалися широкій критиці в теорії адміністративної деліктології.

На думку І. В. Панової, «очевидно, розуміння вини як психологічного ставлення до діяння, його наслідків щодо юридичних осіб є невиправданою, оскільки організація не наділена ні психікою, ні волею, ні свідомістю» [288].

І. Й. Слубський вважає: «З огляду на специфіку такого суб'єкта правовідносин, як юридична особа, його провина має розглядатися як прийняття або неприйняття всіх необхідних і можливих заходів для запобігання порушенням або пом'якшенням його несприятливих наслідків» [289, с. 13]. «Коли йдеться про вину якої-небудь посадової особи, правовій кваліфікації підлягає її психічне ставлення до вчиненого діяння та його наслідків, що виключає можливість ототожнення вини фізичних та юридичних осіб» [290].

Як зазначає О. М. Шерстобоєв, юридична особа – фікція, наділена властивостями особистості, що проявляються через здатність від свого імені виступати у діловому обороті, самостійно набувати та здійснювати права і обов'язки, а також нести відповідальність за вчинені правопорушення.

Вина організації є складовою частиною протиправної діяльності юридичної особи, тому охарактеризувати її можна лише через об'єктивні критерії. Але що стосується відповідальності юридичних осіб, то їх вину можна вивести з об'єктивних показників діяльності, правову кваліфікацію яких повинен надавати уповноважений правозастосовний орган. Відповідно, вина юридичної особи є несумісною із суб'єктивним ставленням та існує лише як оціночна категорія в межах встановлених законодавцем параметрів [291].

Наявна в нормах адміністративно-деліктного законодавства України прогалина дістала часткове нормативне заповнення в нормах, передбачених ч. 2 ст. 218 та ч. 1 ст. 238 ГК України.

Згідно з положеннями ч. 2 ст. 218 ГК України, «учасник господарських відносин відповідає за невиконання або неналежне

виконання господарського зобов'язання чи правил здійснення господарської діяльності, якщо не доведе, що ним вжито всіх залежних від нього заходів для недопущення господарського правопорушення». За буквальним змістом норми, передбаченої у ч. 1 ст. 238 ГК України, до суб'єктів господарювання, зокрема юридичних осіб, застосовуються визначені законом адміністративно-господарські санкції у разі порушення ними встановлених правил здійснення господарської діяльності [88].

Логічне тлумачення змісту наведених норм вказує на легалізацію законодавством України найбільш поширеної в теорії юридичної відповідальності концепції «об'єктивної» вини юридичної особи, щоправда, через призму порушення правил здійснення господарської діяльності.

Відповідаючи на питання, чи можуть до суб'єктів господарювання застосовуватися адміністративно-господарські санкції за відсутності вини порушника, Вищий господарський суд України (далі – ВГСУ) у п. 50 інформаційного листа від 07.04.2008 № 01/8-211 зазначив: «В частині відповідальності за порушення правил здійснення господарської діяльності винятків з правила частини другої статті 218 ГК України не передбачено. Адміністративно-господарські санкції згідно з частиною першою статті 238 ГК України застосовуються за порушення правил здійснення господарської діяльності, є публічно-правовими, конфіскаційними санкціями і не можуть застосовуватись за відсутності вини особи» [292].

Розвиток у межах інформаційної сфери наведеної правової позиції ВГСУ щодо концепції вини юридичної особи означає, що суб'єкт інформаційної діяльності, який наділений статусом юридичної особи, обґрунтовуючи свою невинуватість, повинен довести факт вжиття ним усіх залежних заходів для недопущення правопорушення та мінімізації його негативних наслідків, спричинених протиправним збиранням, зберіганням, поширенням інформації, блокуванням доступу чи несанкціонованим доступом до інформаційних ресурсів, ІТС, порушенням встановлених правил інформаційної діяльності.

Існування об'єктивної неможливості запобігти юридичною особою порушенню встановлених законодавством правил і

заборон, чинних в інформаційній сфері, виключає її вину у вчиненні делікту, навіть за наявності об'єктивних ознак правопорушення, однак не виключає необхідності вжиття заходів для припинення порушень норм інформаційного законодавства.

Таким чином, вину юридичної особи – суб'єкта адміністративного інформаційного правопорушення – можна визначити як відображене в діяльності юридичної особи невжиття організаційно-економічних, технічних заходів щодо забезпечення правомірного використання чи захисту інформації, інформаційних ресурсів та ІТС в межах інформаційної сфери України або невикористання наданих їй прав, що призвело до вчинення адміністративного інформаційного правопорушення, якого за умови дотримання правил і умов здійснення інформаційної діяльності могло б і не бути.

Законодавче визнання і практичне застосування в адміністративно-деліктних відносинах концепції об'єктивної вини юридичної особи фактично виключає необхідність встановлення форми її вини у вчиненні адміністративного інформаційного правопорушення [112, с. 41; 290; 291]. Такий погляд обґрунтовується тим, що закон, визначаючи міру і форму адміністративної відповідальності юридичної особи, зазвичай не пов'язує її з конкретною формою вини, а сама вина визначається шляхом зіставлення діяльності юридичної особи з передбаченим у правових нормах еталоном поведінки [290; 293, с. 41].

Щодо правової кваліфікації діяльності юридичної особи зазвичай за основу приймається критерій загальних вимог, встановлених у нормах інформаційного законодавства, ліцензійних умовах провадження інформаційно-телекомунікаційної діяльності, положеннях інформаційних угод. Іншими словами, у разі дотримання юридичною особою вимог і правил здійснення конкретного виду діяльності, встановлених законодавством, така особа повинна визнаватися невинною у вчиненні адміністративного правопорушення [288].

Погоджуючись із поглядом учених-адміністративістів щодо абстрактності такого способу встановлення вини юридичної особи, зазначимо, що дотримання встановлених законом вимог

до конкретного виду діяльності виключає протиправність діяння юридичної особи, а відповідно, і її вину.

Як невід'ємна ознака адміністративних інформаційних правопорушень, вина виступає продуктом (результатом) психічної мотивації для фізичних осіб, а для юридичних осіб – майновим наслідком дії конкретних економічних факторів, що спонукають учасника інформаційних відносин до вчинення правопорушення.

Мотив і мета вчинення адміністративного інформаційного правопорушення є факультативними ознаками суб'єктивної сторони його складу.

У теорії адміністративно-деліктного права під мотивом розуміється усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася у процесі вчинення делікту. Натомість мета являє собою протиправний результат, наслідок, якого прагне досягти особа вчиненням адміністративного правопорушення [235, с. 21].

Законодавство України у формулюванні складів адміністративних інформаційних правопорушень використовує мотив та мету як конструктивні ознаки лише щодо окремих складів деліктів, наприклад передбачених у ст. 148-3, 164-3 КУпАП [53].

Такий підхід законодавця до визначення конструктивних ознак складу адміністративних інформаційних правопорушень в юридичній літературі пояснюється по-різному.

П. Є. Матвієнко обґрунтовує необхідність виключення зі складів адміністративних інформаційних правопорушень, зокрема тих, що вчиняються у сфері охорони комерційної таємниці, складністю доведення справжніх мотивів та мети, якими керувався порушник, вчиняючи протиправне діяння. Адже з'ясування цих ознак суб'єктивної сторони правопорушення, як правило, здійснюється на підставі допиту обвинуваченої особи, у зв'язку з чим вказані елементи суб'єктивної сторони однозначно в багатьох адміністративних справах не можливо встановити [104, с. 12].

Згідно з іншим поглядом, мотив та мета зумовлюють форму психічного ставлення особи до вчиненого делікту, а тому для нормативного закріплення та практичної юридичної кваліфікації досить вказівки на форму вини суб'єкта конкретного виду адміністративного інформаційного правопорушення [71, с. 11].

Аналіз змісту адміністративно-деліктних норм, які містять вказівку на мету та мотиви як конструктивні ознаки складів адміністративних інформаційних правопорушень, дозволяє виділити декілька нормативних підходів до визначення цих елементів суб'єктивної сторони.

1. Мета адміністративних інформаційних правопорушень визначається в диспозиціях адміністративно-деліктних норм разом із соціально шкідливими наслідками делікту, що надає таким складам деліктів матеріального змісту. Так, наприклад, конструктивною ознакою складу адміністративного інформаційного правопорушення, передбаченого у ч. 3 ст. 164-3 КУпАП, є вчинення з метою заподіяння шкоди діловій репутації або майну іншого підприємця.

2. Мета визначається як вчинення протиправного діяння всупереч охоронюваним законом публічно-правовим інтересам в інформаційній сфері без прямої вказівки на виникнення майнових соціально шкідливих наслідків. Як приклад таких складів адміністративних інформаційних правопорушень можна назвати використання засобів зв'язку з метою, що суперечить інтересам держави, порушує громадський порядок та посягає на честь і гідність громадян (ст. 148-3 КУпАП [53]).

3. Деякі склади адміністративних інформаційних правопорушень конструюються без прямої вказівки на мету як конструктивну ознаку складів цих деліктів, однак її сутність безпосередньо випливає з логічного тлумачення змісту відповідних адміністративно-деліктних норм. Так, наприклад, згідно з приписами ст. 53-6 КУпАП адміністративним правопорушенням визнається порушення встановлених законом строків внесення відомостей до Державного земельного кадастру, ненадання таких відомостей, вимагання не передбачених законом документів для внесення відомостей до Державного земельного кадастру та для надання таких відомостей [53]. З логічного тлумачення зазначеної норми випливає, що метою вчинення проступку, передбаченого у ст. 53-6 КУпАП, є порушення строків внесення, подання відомостей до державного земельного кадастру або вимагання чи надання відомостей, непередбачених законодавством про державний земельний кадастр.

Незалежно від способу законодавчого формулювання мети вчинення адміністративного інформаційного правопорушення, наявність цієї ознаки в його складі нерозривно пов'язана з безпосереднім настанням або прагненням порушника до настання соціально шкідливих наслідків незалежно від того, чи матимуть вони майновий, особистий або організаційний характер.

Такий взаємозв'язок між суб'єктивними та об'єктивними ознаками адміністративних інформаційних правопорушень зумовлений сутністю об'єкта адміністративно-правової охорони, який так само може бути як майновим, так і немайновим за змістом.

Визнане юридичною наукою спрямовуюче значення мети та мотивів як ознак складу правопорушення дозволяє констатувати, що вказані елементи суб'єктивної сторони є властивими лише діянням з умисною формою вини, що підкреслює їх факультативний характер.

Незалежно від того, чи мають елементи складу адміністративного інформаційного правопорушення основне або факультативне значення, їх органічна єдність формує склад делікту у його власному розумінні, що сприяє розмежуванню його фактичних та юридичних ознак, формуванню науково обґрунтованої класифікації адміністративних деліктів, учинених в інформаційній сфері.

РОЗДІЛ 3.
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВОЇ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ

3.1. Поняття адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері, її предмет, цілі та завдання

Орієнтація триваючої в Україні адміністративно-правової реформи на утвердження в діяльності держави прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності, забезпечення доступності публічних послуг, що надаються громадянам та юридичним особам обумовлює зміщення основного вектора перетворень на забезпечення відкритості діяльності публічної адміністрації, широке використання ІКТ у взаємовідносинах з іншими учасниками публічно-правових відносин [190, с. 84-85; 294, с. 132].

«Проте, як показує статистика [2; 3] триваюча в Україні адміністративно-правова реформа не змогла відобразити існуючі світові тенденції розвитку ІКТ, врахувати потреби правового регулювання публічно-правових інформаційних відносин, розкрити значення інформаційних ресурсів та систем в процесі здійснення державою покладених на неї функцій й завдань» [295, с. 48].

Чинна в Україні Концепція адміністративної реформи [114] визначає інформацію, інформаційні ресурси та ІКТ як вид засобів організаційно-правового забезпечення реформи суб'єктів публічної адміністрації, що має наслідком зміщення основного акценту саме на процедури інформатизації механізму функціонування виконавчої влади.

Виходячи із системного аналізу програмних документів, що стали основою для проведення адміністративної реформи в різних країнах світу [296; 297; 298; 299] можна розділити погляд Е. В. Талапіної, відповідно до якого: «Інформаційний аспект адміністративної реформи як такий ніколи не виокремлювався в самостійний напрям державної політики» [300].

Надання інформаційним аспектам адміністративно-правової реформи другорядного значення викликало формування сприятливих умов для вчинення адміністративних інформаційних правопорушень, використання суб'єктами публічної адміністрації владних повноважень з метою безпідставного втручання в інформаційну діяльність суб'єктів господарювання, обумовило появу очевидних прогалин в упорядкуванні публічно-правових інформаційних відносин.

У зв'язку з наявністю вказаних факторів, перед юридичною наукою та практикою державотворення гостро постала проблема формування цілісного послідовного механізму запобігання адміністративних інформаційних правопорушень, забезпечення адміністративно-правової охорони та захисту інформаційних прав і свобод особи, підтримання публічного інформаційного правопорядку засобами адміністративно-деліктного регулювання. Правовим механізмом, в структурі якого своє оформлення одержали відповідні правові засоби стала державна адміністративно-деліктна політика, як невід'ємна складова правової політики держави та загального механізму правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України в цілому.

В юридичній літературі поняття «адміністративно-деліктна політика» перед усім розглядається, як невід'ємна складова загально-державної політики, що являє собою діяльність держави та суспільства з вироблення і реалізації заходів, спрямованих на протидію і запобігання вчиненню адміністративних правопорушень. Тим самим, адміністративно-деліктна політика відображає офіційне ставлення держави до адміністративно-караних діянь [301, с. 5, 6].

Дотримуючись аналогічної наукової позиції А. П. Шергін вважає, що адміністративно-деліктна політика виражає відношення держави до діянь як адміністративно караних

(адміністративна деліктолізація діянь), що закріплюється в законодавстві про адміністративну відповідальність [302, с. 41, 45].

Згідно з іншим підходом, адміністративно-деліктна політика визначається як програма дій, система заходів, спрямованих на стримування адміністративних правопорушень на соціально-допустимому рівні [303].

Не зважаючи на окремі змістовні та структурні відмінності у підходах до розуміння змісту поняття «адміністративно-деліктна політика», погляди вчених-адміністративістів збігаються в тому, що перед усім це діяльність держави, нерозривно пов'язана із загальнодержавною політикою, наділена комплексом правових та організаційних засобів, об'єднаних спільною цільовою спрямованістю – забезпечення зниження адміністративної деліктності в різних сферах діяльності публічної адміністрації, удосконалення механізму охорони та захисту прав, свобод, правомірних інтересів учасників публічно-правових відносин, усунення причин й умов, які сприяють виникненню адміністративних правопорушень.

Характеризуючи окремий напрям діяльності держави адміністративно-деліктна політика заглиблюється своїм корінням в природу та зміст поняття «державна політика».

Будучи методологічною, загальною (родовою) категорією щодо адміністративно-деліктної політики «державна політика» несе змістовно-функціональне навантаження на перше з названих понять, обумовлює його загальну сутність, властивості і призначення в практиці державотворення.

За своїм змістовним наповненням поняття «політика» має багатозначне застосування: «Це і мистецтво управління (державою); спрямованість діяльності держави або соціальних груп у різних сферах: економіці, соціальних і національних відносинах, безпеці тощо; або загальне керівництво для дій і прийняття рішень».

Вказуючи на зазначені підходи до розуміння змісту поняття «політика» М. І. Козюбра справедливо підкреслює, що: «У будь-якому разі політика – це діяльність, яка відбувається у соціумі з метою досягнення певної управлінської мети» [207, с. 93].

В. Бакуменко та П. Надолішній визначають державну політику, як напрям «діяльності держави щодо визначення та досягнення соціально значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер» [304, с. 35].

Згідно з позицією авторів словника-довідника «Державне управління»: «Державна політика є засобом, що дозволяє державі досягнути певної мети в конкретній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні» [305, с. 63].

Як зазначають автори Енциклопедичного словника з державного управління, «державна політика – це дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямами, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності» [306, с. 144-145].

Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко та Ю. П. Сурмін розглядають державну політику як: «Сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни» [307, с. 8].

Відображена у наведених визначеннях багатогранність змісту поняття «державна політика» вказує на складну його правову та політичну природу, як соціально-управлінського механізму, в реалізації якого розкривається сутність та соціальне призначення держави.

Але, попри постановку акцентів на різних аспектах змісту поняття «державна політика» погляди вчених-правників та політологів збігаються в тому, що її сутність виражається через діяльність уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, окремих суспільних інституцій, спрямовану на вироблення та реалізацію офіційної стратегії досягнення соціально важливих з позицій суспільного розвитку цілей [308, с. 75;217, с. 81].

Відображаючи повсякденні суспільні потреби та інтереси, цілі мають важливе значення у процесі правового регулювання, розкривають зміст та призначення юридичних засобів, орієнтують на ті завдання, які перебувають в основі правової політики держави.

З позицій теорії права правова (юридична) ціль – це майбутній результат, те до чого прагнуть суб'єкти нормотворчої та правозастосовчої діяльності. Зазначеним поняттям охоплюється як ціль в праві – офіційний орієнтир, закріплений на нормативному рівні, так, і ціль в юридичній практиці – орієнтир конкретного суб'єкта правореалізаційної діяльності, які в ідеальних умовах правового регулювання повинні співпадати [309].

Виступаючи у значенні орієнтирів для нормотворчої та правореалізаційної діяльності держави, обумовлені суспільними потребами та інтересами цілі визначають сутність і соціальне призначення держави на конкретному етапі історичного розвитку, обумовлюють основні напрямки її діяльності.

В аспекті порушеної проблематики цікавим вбачається погляд Є. М. Трубєцкого, який посилаючись на дослідження М. М. Коркунова зауважив, що визначення держави, сформульовані з позицій цілей вищою мірою є суб'єктивними. У цих визначеннях відображаються не лише різноманітність цілей, які в реальному житті переслідуються державою, але, і багатоманітність цілей, якими має перейматися держава з точки зору ідеальних уявлень про неї багатьох дослідників

Іншими словами, зазначав вчений, держава в дійсності переслідує досить різноманітні цілі, а тому при визначенні змісту поняття «держава» не можна виходити з сприйняття єдиної цілі, що переслідується усіма державними союзами [310, с. 187].

Кожна ціль або група цілей, які знаходять своє відображення в конкретних напрямах державної політики постають індикаторами ефективності діяльності держави щодо створення правових та організаційних умов забезпечення доступу до найважливіших соціальних цінностей, в конкретних сферах правового регулювання, характеризують фактичні та юридичні перешкоди здійснення визнаних за громадянами, юридичними особами прав, свобод й правомірних інтересів.

Для адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в межах інформаційної сфери України функціональне значення соціально-важливих цілей виявляється у законодавчому закріпленні і практичній реалізації комплексу організаційно-правових засобів охорони і захисту інформаційних прав, свобод

особи, запобігання виникнення інформаційно-правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, підтримання належних правових умов для задоволення інформаційних потреб громадян та юридичних осіб [295, с. 49].

В такому аспекті адміністративно-деліктна політика набуває ознак соціально зумовленого напряму діяльності держави, в якому відображається її офіційна стратегія правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України в частині здійснення адміністративно-правової охорони та захисту інформаційних прав особи, запобігання вчинення адміністративних інформаційних правопорушень, проведення адміністративної деліктолізації соціально шкідливих діянь, що вчиняються учасниками публічно-правових інформаційних відносин, створення конкурентних умов для інформаційної діяльності на території України.

Своє нормативне визнання базові положення адміністративно-деліктної політики одержали вперше в нормах ч. 1 ст. 8, ч. 1 та 2 ст. 10 Європейської Конвенції Про захист прав і основних свобод людини [227], ст. 19 Загальної Декларації прав людини [226], ст. 19 Міжнародного Пакту «Про громадянські і політичні права [228].

Разом з ратифікацією Україною вказаних міжнародно-правових актів перед нашою Державою виникли не лише обов'язки щодо задоволення суспільних інформаційних потреб, але, і зобов'язання щодо встановлення в нормах законів виключного переліку обмеження інформаційних прав і свобод особи, конкретних способів їх правової охорони та захисту.

В Рекомендаціях парламентських слухань «Про законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 03.07.2014 року № 1565-VII, було безпосередньо констатовано, що серед пріоритетів стратегічного розвитку України особливе місце повинні займати захист прав, свобод і безпеки громадян в інформаційній сфері, відмова від ідей тотального інформаційного контролю [311].

Проте, на думку багатьох дослідників законодавчого вирішення проблем, викликаних виконанням Україною міжнародних зобов'язань щодо охорони та захисту інформаційних прав особи,

запобігання протиправного обмеження, звуження чи оспорювання цих прав з боку органів публічної адміністрації, їх посадових осіб не достатньо [312, с. 418; 313, с. 322].

Важливою умовою забезпечення реальної правової охорони та захисту соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері є практична реалізація комплексу заходів і процедур, спрямованих на усунення причин та умов, які сприяють виникненню інформаційно-правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації, вчинення ними або їх посадовими особами адміністративних інформаційних правопорушень, включення у відповідний процес правотворчих органів, суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, громадських об'єднань з одночасним перерозподілом між ними функцій і завдань по забезпеченню публічного інформаційного правопорядку.

«Під таким кутом зору, адміністративно-деліктна політика в інформаційній сфері – це виражена в передбачених законодавством України правових формах діяльність держави щодо нормативного встановлення ознак складів адміністративних інформаційних правопорушень, формування та реалізація комплексу організаційно-правових засобів профілактики адміністративної інформаційної деліктності, вироблення стратегії усунення причин та умов, які сприяють її розвитку, забезпечення охорони інформаційних прав особи у відносинах з публічною адміністрацією, недопущення поширення загроз для національної інформаційної безпеки» [295, с. 49].

Логічний поділ поняття «адміністративно-деліктна політика» на більш вузькі елементи, які розкривають його зміст дозволяє виділити наступні ознаки, що характеризують діяльність держави у відповідному напрямку:

1) адміністративно-деліктна політика відображає офіційну стратегію діяльності держави щодо сприяння розвитку інформаційної сфери України в напрямах забезпечення зниження адміністративної інформаційної деліктності, профілактики протиправної поведінки серед учасників публічно-правових інформаційних відносин, забезпечення охорони інформаційних прав і свобод особи, об'єктів права власності в інформаційній сфері та публічного інформаційного правопорядку;

2) здійснювана в межах інформаційної сфери України адміністративно-деліктна політика виражає офіційне ставлення держави до адміністративних інформаційних правопорушень, шляхом визначення ознак їх складів в нормах адміністративно-деліктного законодавства та встановлення покарань за такі делікти;

3) мета та засоби реалізації адміністративно-деліктної політики визначаються наявними в суспільстві потребами ефективного правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України, а також існуючими в національному правовому просторі причинами та умловами, які сприяють розвитку адміністративної деліктності, переростанню цього явища в одну із загроз для національної інформаційної безпеки України;

4) адміністративно-деліктна політика в інформаційній сфері здійснюється державою в межах її національного інформаційного простору, що охоплює визначену Конституцією та законами України територію держави і відображає предметно-територіальний простір дії норм адміністративно-деліктного законодавства, межі поширення компетенції органів адміністративної юрисдикції;

5) відповідний напрям державної політики формується та реалізується органами і посадовими особами, до повноважень яких належить адміністративно-деліктне регулювання інформаційних відносин, охорона, захист соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері, а також адміністративно-юрисдикційне провадження у справах про адміністративні інформаційні правопорушення;

6) об'єктивним відображенням реалізації державою адміністративно-деліктної політики є стан адміністративної інформаційної деліктності, наявність або відсутність сприятливих умов для взаємодії носіїв інформаційних прав і свобод з суб'єктами публічної адміністрації, а також динаміка виникнення інформаційно-правових конфліктів у процесі публічного адміністрування інформаційної діяльності.

«Зазначені ознаки є результатом прояву специфіки предмету адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, відображенням його закономірних зв'язків з цілями та завдан-

нями адміністративно-деліктного законодавства, адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів публічної адміністрації [314, с. 133].

У науковій та філософській літературі змісту категорії «предмет» надається багатозначне тлумачення, що не може не відобразитися на сутності елементів адміністративно-деліктної політики, що нею позначаються.

Так, Словник української мови в одинадцяти томах надає терміну «предмет» наступне тлумачення:

«… 1. Будь-яке конкретне матеріальне явище, що сприймається органами чуття;

2. Логічне поняття, що становить зміст думки, пізнання і т. ін.

3. Те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь.

4. Коло знань, що становить окрему дисципліну викладання» [315, с. 527].

Відповідно до Енциклопедичного словника з філософії за редакцією А. А. Івіна поняття «предмет» розглядається у такому значенні: Категорія, що позначає деяку цілісність, виокремлену із світу об'єктів у процесі людської діяльності та пізнання [316].

У Філософському енциклопедичному словнику за редакцією Л. Ф. Ільєчева поняття «предмет» визначається, як: річ, об'єкт у самому широкому значенні, всяке сутнісне, яке завдяки наочній моделі або внутрішній змістовій єдності виступає, як обмежене та в собі завершене. В цьому аспекті предметом виступає будь-яке дане завершене простому сприйняттю, свідомості; щось, яке має індивідуальну форму. У значенні поняття «предмет» укладачі Філософського енциклопедичного словника пропонують розуміти: 1) річ – фізично належний до матеріального світу предмет; 2) предмет – логічно – мислиневе поняття; 3) стан, як предмет – загальний стан почуття чи духовна спрямованість [317].

Узагальнення наведених поглядів дозволяє нам визначити предмет адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, як існуюче в суспільстві та відокремлене своєрідними ознаками певне соціальне явище на розвиток чи протидію якому спрямована реалізація норм адміністративно-деліктного

законодавства, правових засобів діяльності суб'єктів публічної адміністрації, юридичних осіб чи окремих громадян [314, с. 134].

Законодавча невизначеність адміністративно-деліктної політики, як одного з самостійних напрямів державної політики в інформаційній сфері викликала неоднозначне нормативне тлумачення соціальних явищ та процесів на які має здійснюватися безпосередній вплив з боку уповноважених органів публічної адміністрації.

Обумовлена станом адміністративно-деліктного законодавства дискусія щодо визначення предмета адміністративно-деліктної політики одержала свій розвиток в юридичній літературі, результатом чого стало визнання загалом у якості предмета цього напряму діяльності держави адміністративної деліктності [301, с. 5, 6; 318, с. 523].

Наукове визнання за адміністративною деліктністю значення предмета адміністративно-деліктної політики надає цьому напряму державної політики значення соціально-правової діяльності держави, обумовлює підпорядкування механізму її здійснення вимогам закону, правомірним публічним інтересам.

В аспекті дослідження предмета адміністративно-деліктної політики, яка поширюється на інформаційну сферу системно-логічний зв'язок між адміністративною інформаційною деліктністю, її властивостями (станом, ступенем проникнення в окремі напрями інформаційної діяльності суб'єктів публічної адміністрації) та охоронюваними законом соціальними цінностями, на які посягають адміністративні інформаційні правопорушення дає нам підстави розглядати адміністративну деліктність лише як одну із складових предмета державної політики, що розглядається.

Правову основу такого погляду складають положення ст. 1 КУпАП [53], які аналогічно до положень ст. 1 Кодексу Латвійської республіки про адміністративні правопорушення [69], ст. 1 Кодексу Республіки Казахстан про адміністративні проступки [68], ст. 1.2. Кодексу Російської федерації про адміністративні правопорушення [70], ст. 1.2. Кодексу Республіки Білорусь Про адміністративні правопорушення [67] до завдань адміністративно-деліктного законодавства перед усім відносять

охорону прав і свобод людини і громадянина, власності, прав та законних інтересів підприємств, установ і організацій, конституційного ладу, існуючого в державі суспільного правопорядку, встановленого порядку управління.

Така постановка в нормах адміністративно-деліктного законодавства перед державою завдань у сфері адміністративно-деліктного регулювання тягне за собою зміну пріоритетів в орієнтації адміністративно-деліктної політики з безпосередньої діяльності по запобіганню вчинення адміністративних правопорушень на охорону соціальних цінностей від протиправного посягання на них з боку учасників публічно-правових відносин, забезпечення захисту та відновлення порушених прав, свобод, правомірних інтересів фізичних й юридичних осіб.

Сформована в нормах адміністративно-деліктного законодавства лінія структуризації завдань адміністративно-деліктної політики розвиває зміст положення ч. 2 ст. 3 Конституції України згідно з якою, права і свободи людини і громадянина визначають зміст та спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення цих прав, свобод є головним обов'язком в діяльності держави [1].

Логічне тлумачення змісту норм, закріплених у ч. 2 ст. 3 Конституції України [1] та ст. 1 КУпАП [53] означає, що в аспекті реалізації завдань адміністративно-деліктної політики, діяльність держави перед усім повинна бути спрямованою на створення належних правових та організаційних умов реалізації прав, законних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин, виявлення й припинення протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, усунення факторів, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, а також, забезпечення відновлення та захисту охоронюваних законом соціальних цінностей у порядку, встановленому законом.

Разом з визнанням на законодавчому рівні за кожною особою права на інформацію та пов'язаних з ним прав і свобод, держава водночас приймає на себе обов'язки щодо гарантування реалізації і захисту цих соціальних цінностей в межах території на яку поширюється її суверенітет.

Своє відображення зазначені обов'язки держави знаходять в системі гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина, засобах та процедурах їх реалізації, визначених законодавством України.

Як справедливо підкреслив М. І. Палієнко, найважливіше питання державно-правового життя про гарантії дотримання правових норм з боку влади має сенс лише тоді, коли, відсутні сумніви в обов'язковості того, дію чого необхідно гарантувати, в даному випадку юридичного обмеження влади [319, с. 299, 300].

Аналіз сутності юридичних гарантій прав і свобод людини у взаємовідносинах з суб'єктами публічної адміністрації через призму обмежень державної влади дає підстави розділити думку М. І. Козюбри, відповідно до якої: За сучасними європейськими стандартами обмеження державної влади:

• мають встановлюватися виключно законами;

• бути пропорційними до визначеної конституцією і законами мети;

• обґрунтовані публічними інтересами, необхідними для нормального функціонування демократичного суспільства, або захистом прав інших людей. Крім того, підкреслює дослідник:

• будь-які обмеження прав мають застосовуватися лише у тому разі, якщо не існує інших, менш обтяжливих заходів досягнення мети забезпечення публічних інтересів, прав інших осіб;

• наслідки обмежень прав не повинні бути надмірними;

• обмеження не повинні спотворювати суть обмежуваних прав» [207, с. 60].

В аспекті визначення предмета адміністративно-деліктної політики, що реалізується в інформаційній сфері сутність юридичних обмежень діяльності держави, обумовлених встановленням гарантій прав і свобод людини і громадянина, прав та правомірних інтересів юридичних осіб полягає в наступному: по-перше, держава приймаючи на себе обов'язки з гарантування правової охорони та захисту соціально важливих цінностей в такий спосіб підпорядковує свою діяльність конкретним засобам, підставам і межам її здійснення, передбаченим в нормах законодавства України, а по-друге, закріплюючи конкретні інформаційні права і свободи особи,

держава на законодавчому рівні в такий спосіб встановлює межі свого втручання в інформаційну діяльність особи, легалізує міру можливої (дозволеної) поведінки носіїв відповідних прав та правомірних інтересів.

Відповідно, держава за допомогою засобів правового регулювання інформаційних відносин створює передумови для недопущення виникнення в інформаційній сфері України правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, переростання в загрози інформаційної безпеки, а також проводить законодавче розмежування соціальних цінностей, які і охоплюються поняттям «об'єкт адміністративно-правової охорони» та «об'єкт адміністративного інформаційного правопорушення».

Сформований в нормах законодавства України логічний зв'язок між інформаційними правами і свободами людини , завданнями адміністративно-деліктного законодавства, а також діяльністю держави в інформаційній сфері виводить соціальні цінності, на які посягають адміністративні інформаційні правопорушення та які перебувають під правовою охороною держави на рівень невід'ємної складової предмета адміністративно-деліктної політики.

Поєднання в структурі предмета адміністративно-деліктної політики двох діаметрально протилежних складових адміністративної інформаційної деліктності та соціальних цінностей, які перебувають під адміністративно-правовою охороною держави можна пояснити тим, що в наш час перед державою адміністративно-деліктним законодавством однаковою мірою поставлені завдання як щодо запобігання адміністративних інформаційних правопорушень, так, і по забезпеченню правової охорони соціальних цінностей від негативного протиправного впливу, відновлення порушеного адміністративними деліктами публічного інформаційного.

Формування складного за своєю внутрішньою структурою предмета адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері тягне за собою проникнення його структурних компонентів фактично у кожен вид інформаційної діяльності, зокрема тих, які здійснюються суб'єктів публічної адміністрації.

Як наслідок, на практиці виникає взаємообмін між факторами, що обумовлюють виникнення суспільних потреб та інтересів в інформаційній сфері та причинами, умовами, які спричиняють розвиток адміністративної інформаційної деліктності. Такий діалектичний зв'язок між протилежними групами факторів викликає багато проблем, вирішення яких ставить перед адміністративно-деліктною політикою різновекторні цілі та завдання, в яких відображається соціально-юридичне призначення держави як основного суб'єкта, який забезпечує охорону та розвиток інформаційної сфери України.

При цьому, на пріоритетність самих цілей та завдань адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, їх внутрішній структуризації та взаємодії безпосередньо відбивається характер деліктологічних проблем, обумовлених проявом адміністративної інформаційної деліктності в різних галузях діяльності публічної адміністрації.

В юридичній науці та методології наукового пізнання категоріям «цілі» та «завдання» надається багатоаспектне змістовне наповнення. Разом з тим, в більшості науково-філософських підходів до інтерпретації вказаних категорій, їх зміст істотно зближається з розумінням змісту самої проблеми, на вирішення або усунення якої спрямовані ті або інші цілі й завдання.

Залежно від змістовного наповнення категорії «ціль» існуючі у науковій та філософській літературі погляди можна об'єднати у декілька підходів:

1. Предмет, істота або місце, куди спрямовують постріл, кидок, удар і т. ін;

2. Те, до чого прагнуть, чого намагаються досягти. При цьому, як зазначається у Великому академічному словнику за редакцією І. К. Білодіда, в останній інтерпретації постановка цілі ототожнюється з поставленою метою [320, с. 235].

3. Один з елементів поведінки та свідомої діяльності індивіда, що відображає мислиневе захоплення результатами діяльності.

4. Результат поведінки функціонуючої системи, що досягається за допомогою зворотного зв'язку [321, с. 596].

5. Кінцеве бажання, прагнення досягти чого не-будь [322, с. 821].

Узагальнення сформованих у науковій та філософській літературі поглядів на категорію «ціль» показує, що вона відображає перед усім ідеальний (бажаний) стан об'єкта чи системи одно порядкових об'єктів, якого прагне досягти людина, або суспільство шляхом безпосереднього впливу на предмети, явища, або процеси, з функціонуванням яких безпосередньо пов'язана конкретна ціль. Тим самим, ціль, як складова змісту адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері охоплює своїм змістом три основних компоненти: 1) об'єкт або групу об'єктів з існуванням яких безпосередньо пов'язаний процес цілепокладання та досягнення конкретної цілі; 2) ідеальний стан об'єкта чи системи, якого прагне досягти особа здійснюючи вплив на такі об'єкти або систему; 3) побудову системи дій, завдань та процедур, необхідних для досягнення поставлених цілей.

Виходячи з наведених аспектів змісту категорії «ціль», вона може відображати як ідеальний стан об'єкта безпосереднього впливу людини, держави чи суспільства або системи таких об'єктів, так, і певна мотивація носіїв цілей, що спонукає їх до активної діяльності по досягненню запланованих результатів.

Відображаючи мотиваційну спрямованість поведінки особи, ціль постає як спосіб інтеграції різних дій особи в конкретну послідовність чи систему, що забезпечує внутрішній зв'язок самих цілей, дій, процедур та засобів по їх досягненню. В такому контексті дослідження цілеспрямованої діяльності передбачає виявлення розбіжностей між життєвими ситуаціями та самими цілями. У зв'язку з цим у загальному розумінні процес досягнення цілей фактично означає подолання розбіжностей між вказаними вище елементами механізму людської життє-діяльності .

«Застосування досягнень науки філософії у визначенні категорії «ціль» щодо адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері дає підстави розглядати цей елемент змісту державної політики як зниження рівня розвитку адміністративної інформаційної деліктності по всій території України, в окремому регіоні чи галузі інформаційної діяльності, недопущення переростання цього антисоціального, проти-

правного явища у стан однієї з загроз національної інформаційної безпеки держави, покращення стану адміністративно-правової охорони та захисту інформаційних прав, свобод особи у відносинах з публічною адміністрацією, а також вироблення ефективної, послідовної стратегії усунення причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень» [295, с. 49].

Щодо інформаційної сфери, сформульовані цілі адміністративно-деліктної політики мають загальний характер та відображають соціально-допустимий рівень адміністративної інформаційної деліктності, бажаний стан публічного інформаційного правопорядку з позицій суспільного розвитку.

Разом з конституційним проголошенням України демократичною правовою державою, де панують принципи верховенства права, відповідальності перед людиною за свою діяльність, а спрямованість діяльності держави визначається змістом законодавчо закріплених прав і свобод людини [1], цілі адміністративно-деліктної політики набувають значення ключових орієнтирів у визначенні публічного інформаційного правопорядку, необхідного стану захищеності життєво важливих соціальних цінностей, існуючих в інформаційній сфері.

Однак, невизнаність на законодавчому рівні самостійності адміністративно-деліктної політики як окремого напряму діяльності держави в інформаційній сфері тягне за собою розпорошеність її цілей по різних нормативно-правових актах, програмних документах та міжнародних договорах. У цих документах цілі адміністративно-деліктної політики розкриваються через забезпечення охорони інформаційних прав та свобод особи [26], запобігання вчинення адміністративних правопорушень у національному інформаційному просторі [4], забезпечення інформаційної безпеки від можливих та потенційних загроз [323], підвищення ефективності функціонування кримінальної юстиції у напрямках профілактики вчинення правопорушень, забезпечення прав та законних інтересів людини [324].

Міжнародно-правові акти, положення яких формують нормативно-правову основу адміністративно-деліктної політики, в інформаційній сфері у значенні цілей цього напряму діяльності

держави так само наголошують на необхідності гарантування та правового забезпечення рівних умов доступу до інформації, свободи вільного вираження своїх поглядів і переконань, забезпечення конкурентних умов провадження інформаційної діяльності, необхідність усунення штучних бар'єрів у доступі фізичних та юридичних осіб до інформації, ІКТ, державних інформаційних ресурсів, створення ефективної системи захисту інформаційних прав особи тощо [161; 226; 228].

Співставлення положень актів міжнародного та національного права, якими встановлюються цілі адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери вказує на існування єдиної законодавчої лінії у визначенні очікуваних результатів від здійснення відповідного виду політичної діяльності, критеріїв оцінки ефективності його здійснення.

Фактично, через законодавче визначення критеріїв бажаного стану публічного інформаційного правопорядку, законодавець формує мотивацію по досягненню конкретних результатів, пов'язаних з функціонуванням предметних складових адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери, визначає групу засобів, необхідних для досягнення поставлених цілей. Тим самим, відображені в нормах адміністративно-деліктного законодавства цілі діяльності держави в інформаційній сфері обумовлюють коло завдань, які виникають перед державою, міжнародними організаціями, іншими учасниками інформаційних відносин у зв'язку з необхідністю забезпечення інформаційних прав і свобод особи, публічного інформаційного правопорядку та національної інформаційної безпеки України.

Аналогічно до інших елементів змісту адміністративно-деліктної політики, категорія «завдання» одержала у науковій літературі широку інтерпретацію. Це пов'язано з тим, що вказаною категорією позначаються як динамічні процеси та явища – конкретні дії, вчинення яких зумовлено поставленими цілями, окремі процедури по їх досягненню, так, і, статичні проблемні ситуації, які вимагають свого вирішення.

Великий тлумачний словник за загальною редакцією І. К. Білодіда надає наступну інтерпретацію змісту категорії «завдання»:

1. «… Наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і таке інше; настанова, розпорядження виконати певне доручення».

2. Мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [325, с. 53].

У Великій психологічній енциклопедії завдання визначається як: 1. відображена у свідомості чи об'єктивована у знаковій моделі проблемна ситуація, що містить відповідні умови, які є необхідними та достатніми для його розв'язання наявними засобами знань та досвіду; 2. форма структурування [326, с. 516].

Енциклопедія епістимології філософії науки визначає зміст категорії «завдання» двома способами: 1) як ціль, що поставлена перед адресатом завдання; 2) як ситуація, яка охоплює собою і цілі, і умови в яких вона має бути вирішена [327, с. 247].

З наведених підходів до інтерпретації категорії завдання слідує, що її змістом охоплюється як проблемна ситуація з яскраво вираженою ціллю, якої необхідно досягнути, шляхом виконання конкретної, заздалегідь запланованої роботи, так, і саму ціль, поставлену в межах проблемної ситуації, тобто те, що слід виконати. Це надає визначального значення для формулювання завдань адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері саме деліктологічним проблемам, які супроводжують триваючі процеси побудови інформаційного суспільства, а також цілям діяльності держави, обумовленим виконанням завдань щодо забезпечення публічного інформаційного правопорядку, зниження стану адміністративної інформаційної деліктності.

Відповідно завдання адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері можна визначити як обумовлені станом адміністративної інформаційної деліктності та встановлені в нормах законодавства України заходи, виконання яких є необхідним для усунення деліктологічних проблем, які супроводжують інформаційну діяльність, реалізація яких відображає сутність та соціальне призначення держави у національному інформаційному просторі.

У своїй сукупності завдання адміністративно-деліктної політики виступають офіційною реакцією на існуючі в суспільстві деліктологічні проблеми, а також визначають

систему юридично значимих дій з боку уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, громадських об'єднань та міжнародних організацій по досягненню цілей цього напряму державної політики [301, с. 6].

Це дозволило вченим – адміністративістам застосувати існуючу систему завдань діяльності держави по зниженню рівня адміністративної інформаційної деліктності, охорони та захисту інформаційних прав особи поряд з цілями адміністративно-деліктної політики у якості ключових засад побудови системи функцій держави у сфері адміністративно-деліктного регулювання інформаційних відносин.

«Закладаючи правові основи адміністративно-деліктної політики держави, КУпАП у ст. 1 [53] розкриває її завдання через завдання законодавства України про адміністративні правопорушення, чим фактично виводить їх постановку на рівень формування відповідного напряму політики держави» [328, с. 64].

Зважаючи на характер логічних зв'язків, що існують між внутрішніми елементами змісту адміністративно-деліктної політики, на наш погляд, уся сукупність завдань, виконання яких покладається на державу при реалізації цього напряму державної політики повинна віддзеркалювати особливості прояву адміністративної інформаційної деліктності в різних галузях суспільної діяльності, узгоджуватися зі станом правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України та підтримання публічного інформаційного правопорядку.

Виходячи з такої методологічної позиції усю систему завдань діяльності держави в інформаційній сфері, які охоплюються змістом адміністративно-деліктної політики можна розділити на види за декількома критеріями:

1. Залежно від складності та глибини проникнення деліктологічних проблем в життєдіяльність суспільства – поточні, тактичні та стратегічні завдання. 2. Залежно від змісту деліктологічних проблем, які потребують законодавчого, правозастосовчого чи наукового вирішення, завдання в межах інформаційної сфери можна виділити інституційні, правотворчі та правозастосовчі завдання адміністративно-деліктної політики.

Оскільки кожна з наведених груп завдань в межах цієї роботи досліджується у системному зв'язку з іншими елементами механізму адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, то на цьому етапі дослідження обмежимося їх загальним формулюванням. Натомість розгорнутий перелік завдань адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері з урахуванням запропонованої в межах цього підрозділу класифікації буде наведений у додатку 1 до цієї роботи.

Стратегічні завдання адміністративно-деліктної політики спрямовані на загальне зниження рівня адміністративної інформаційної деліктності в усіх галузях діяльності публічної адміністрації, поетапне усунення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, підвищення рівня економічної конкуренції в інформаційній сфері, збільшення ступеня ефективності адміністративно-правової охорони та захисту інформаційних прав та свобод особи, забезпечення національної інформаційної безпеки України, в тому числі у кіберпросторі.

Тактичну групу завдань утворюють окремі проблемні ситуації, які вимагають безпосереднього втручання держави, шляхом розробки та практичної реалізації організаційно-правових заходів спрямованих на подолання конкретних причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, попередження виникнення інформаційно-правових конфліктів в окремих напрямах діяльності публічної адміністрації, удосконалення механізму адміністративно-правового захисту інформаційних прав, свобод або правомірних інтересів особи, які зазнають найбільших порушень, чи обмежень з боку суб'єктів публічної адміністрації протягом незначного періоду часу.

Сутність поточних завдань адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері полягає у здійсненні комплексу організаційно-правових заходів, спрямованих на забезпечення інформаційного правопорядку в суспільстві, ефективне виявлення, і припинення адміністративних інформаційних правопорушень, своєчасне виконання постанов суб'єктів

адміністративно-деліктного провадження про накладення адміністративних покарань на порушників норм інформаційного законодавства, створення належних правових умов для розвитку інформаційної сфери України.

Кожна з наведених груп завдань адміністративно-деліктної політики відображає офіційну реакцію держави на деліктологічні проблеми, існування яких істотно обмежує, перешкоджає чи виключає можливість задоволення правомірних інтересів і потреб учасників публічно-правових інформаційних відносин. Розкриваючи юридично значимі дії та процеси, реалізація яких є необхідною для забезпечення розвитку інформаційної сфери, завдання адміністративно-деліктної політики мають в своїй основі глибоку науково-методологічну основу. Їх застосування як зв'язуючої ланки норм, принципів, засобів суб'єктів в структурі механізму здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері забезпечує правильність визначення напрямів цього виду політичної діяльності держави, зближення її інструментів з сучасними потребами та перешкодами розвитку інформаційної сфери України.

В умовах доктринального переосмислення сутності адміністративно-деліктної політики, поглиблення її спеціалізації в межах окремих сфер суспільного життя, актуальним завданням для держави вбачається прийняття Концепції державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері. Саме цей політико-правовий документ за своїм науково-методологічним навантаженням та нормативним змістом зможе поєднати принципи, мету, завдання, суб'єктів, засоби та напрями здійснення відповідного напряму державної політики, забезпечити взаємозв'язок адміністративно-деліктної з іншими напрямами державної політики, що здійснюються в інформаційній сфері, її інтеграцію в структуру загального механізму правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України.

3.2. Характеристика основних напрямів адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері та їх адаптація до міжнародних зобов'язань України

Перебуваючи в стадії докорінного реформування, адміністративно-деліктна політика характеризується поліструктурністю цілей і завдань, що нею опосередковуються в межах інформаційної сфери, переорієнтацією її загальної спрямованості з карної на профілактичну, правовідновлювальну, захисну, що вимагає інституційного реформування адміністративно-деліктного законодавства, удосконалення на цій основі практики його застосування.

У зв'язку з цим перед державою постає багатовекторне завдання з перегляду закріплених у нормах адміністративно-деліктного законодавства України складів адміністративних інформаційних правопорушень, приведення їх у відповідність до ступеня проникнення ІКТ у діяльність публічної адміністрації, удосконалення системи заходів профілактики відповідної категорії деліктів, перегляд системи повноважень органів адміністративної юрисдикції та інструментів їх здійснення.

Усе це актуалізує потребу виділення в структурі адміністративно-деліктної політики окремих напрямів її здійснення, відповідних сучасним потребам та умовам правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України.

Аналогічно з іншими явищами та процесами, які виступають предметом наукового пізнання, поняття «державна політика», розвиваючись за законами діалектики, поділяється на об'єкти більш низького порядку: родові, видові та безпосередні, що відповідає побудові конструкції напрямів державної політики. Виходячи з вертикальної логічно зв'язаної структури напрямів державної політики, адміністративно-деліктна політика може бути представлена як родовий (збірний) її напрям, галузеві частини якого утворюють видову ланку державної політики, а окремі аспекти такої політики в межах інформаційної сфери становлять безпосередні напрями діяльності держави у національному інформаційному просторі.

Системне дослідження положень чинного в Україні адміністративно-деліктного законодавства на предмет встановлення основних напрямів адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері вказує на відсутність чіткої законодавчої лінії у вирішенні цієї проблеми. Це пов'язано з тим, що різні аспекти адміністративно-деліктної політики держави в незалежній Україні не дістали системного оформлення в єдиний нормативно-правовий акт і розкриваються через призму інших напрямів державної політики – «інформаційної» [11], «забезпечення національної безпеки» [323; 329], захисту прав людини [330], розвитку електронного урядування [331], реформування системи державної служби [264] тощо.

Правовою основою такого стану формування напрямів адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері став закріплений у положеннях Концепції адміністративної реформи [114] підхід до структуризації напрямів реформування інститутів виконавчої влади, місцевого самоврядування, в рамках якого деліктологічні напрями адміністративної політики розглядаються як внутрішні складники інших галузей політико-правових реформ.

Закладаючи правові основи адміністративно-деліктної політики держави, КУпАП [53] фактично розкриває основні напрями цього виду діяльності держави через категорію «завдання законодавства про адміністративні правопорушення», чим встановлює конкретні (однорідні) групи заходів, виконання яких покладається на суб'єктів адміністративно-деліктної політики.

У такій інтерпретації завдання законодавства України про адміністративні правопорушення набувають змістоутворюючого значення для виділення основних напрямів адміністративно-деліктної політики, зокрема тих, що здійснюються в інформаційній сфері.

У такому контексті напрями адміністративно-деліктної політики, що випливають із визначених в нормах КУпАП завдань адміністративно-деліктного законодавства, постають як узагальнені орієнтири діяльності держави у сфері охорони та захисту найважливіших соціальних цінностей, запобігання

вчиненню адміністративних правопорушень, в яких розкривається офіційна стратегія забезпечення публічного правопорядку, побудови в Україні правової держави, реалізації юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за результати їхньої діяльності.

Сприйнята в нормах адміністративно-деліктного законодавства модель адміністративно-деліктної політики держави в цілому та в інформаційній сфері зокрема стала предметом наукових дискусій, результати яких знайшли своє відображення у різних підходах учених-адміністративістів до вирішення порушеної проблеми.

Так, П. Ю. Константінов, А. К. Соловйова та А. П. Стуканов пропонують такі основні напрями адміністративно-деліктної політики держави:

1) соціально-наукова деліктолізація діянь, розроблення системи дійових, справедливих, обґрунтованих адміністративних покарань;

2) швидке виявлення та повне розкриття адміністративних правопорушень, правильна кваліфікація адміністративних деліктів та призначення покарання винним особам;

3) своєчасне виконання постанов про накладення адміністративних стягнень;

4) профілактика адміністративних правопорушень [301, с. 6].

На думку О. С. Рогачової, основними напрямами адміністративно-деліктної політики є вивчення причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, особи правопорушника, динаміки та структури адміністративної деліктності, розроблення ефективних заходів запобігання та протидії адміністративним правопорушенням, ухвалення якісних адміністративно-деліктних законів [332, с. 27].

Багатоманітність підходів у визначенні основних напрямів адміністративно-деліктної політики вказує на те, що у їх розробленні правова доктрина та законодавець не завжди виходять з однакових цілей і завдань цього напряму державної політики, у зв'язку з чим ті або інші аспекти діяльності держави набувають ознак пріоритетних. У вирішенні питання щодо пріоритетності конкретних видів діяльності держави, які

опосередковуються напрямами адміністративно-деліктної політики, ключове значення мають публічні інтереси та потреби, що перебувають у сфері реалізації цього виду державної політики.

Застосування вказаного критерія для внутрішньої структуризації напрямів адміністративно-деліктної політики на прикладі інформаційної сфери дає нам підстави виділити такі основні напрями:

1) забезпечення охорони інформаційних прав, свобод та правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин, об'єктів права власності в інформаційній сфері, публічного інформаційного правопорядку та національної інформаційної безпеки від протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших суб'єктів надання публічних інформаційно-комунікаційних послуг;

2) забезпечення захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних інформаційних прав, свобод та правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин;

3) запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень у межах національного інформаційного простору;

4) адміністративна деліктолізація протиправних діянь учасників публічно-правових інформаційних відносин – суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які на підставі закону чи адміністративного договору здійснюють надання публічних інформаційно-комунікаційних послуг або виконують юридичні обов'язки перед державою чи органами місцевого самоврядування в інформаційній сфері.

Кожен із наведених напрямів адміністративно-деліктної політики розкриває конкретну групу цілей та завдань діяльності держави в інформаційній сфері, однорідну групу публічних інтересів і потреб, проте у своїй сукупності вони утворюють офіційну стратегію діяльності держави щодо забезпечення охорони та захисту найважливіших соціальних цінностей, що є в інформаційній сфері, запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням у різних галузях діяльності публічної адміністрації.

3.2.1. Забезпечення адміністративно-правової охорони та захисту соціальних цінностей як пріоритетні напрями адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері

«Розвиваючи положення ст. ст. 3, 8, 21, 22, 32, 34 Конституції України [1], КУпАП [53] через призму завдань законодавства України про адміністративні правопорушення, визначив як одне з пріоритетних напрямів адміністративно-деліктної політики охорону прав і свобод та правомірних інтересів особи від протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших учасників публічно-правових відносин» [333, с. 150]. Результатом розвитку такої законодавчої лінії є включення нормами КУпАП до змісту поняття «адміністративно-правова охорона» діяльності щодо виявлення, фіксації, припинення та недопущення у майбутньому адміністративних правопорушень, усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, відновлення порушених прав, інтересів потерпілих, а також застосування до суб'єктів адміністративних правопорушень передбачених законом заходів адміністративної відповідальності [334, с. 51, 52].

Близькою до зазначеної думки є позиція О. О. Леонідової, яка визначає охорону права особи на інформацію, як «систему заходів та засобів, що застосовуються уповноваженими на те органами і посадовими особами, спрямованих на запобігання, припинення правопорушень, які виникають у сфері телекомунікації, та притягнення винних до адміністративної відповідальності» [6, с. 9].

Такі наукові погляди гуртуються на системному тлумаченні норм КУпАП [53], за буквальним змістом яких усі наведені вище види державно-владної діяльності підпадають під зміст поняття «адміністративно-правова охорона».

Законодавство України для позначення напрямів адміністративно-деліктної політики поряд із поняттям «адміністративно-правова охорона» застосовує поняття «запобігання адміністративним правопорушенням» [88; 335] та «захист прав, законних

інтересів фізичних осіб, прав, інтересів юридичних осіб від протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових, службових осіб, інших суб'єктів, наділених владними управлінськими функціями в тому числі на виконання делегованих повноважень» [89; 96].

Вивівши за межі адміністративно-правової охорони діяльність із запобігання адміністративним правопорушенням, захисту суб'єктивних публічних прав та правомірних інтересів фізичних і юридичних осіб, законодавець фактично пов'язав реалізацію першого з названих напрямів адміністративно-деліктної політики із забезпеченням встановленого законом правового режиму функціонування охоронюваних державою соціальних цінностей від можливих посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових, службових осіб, інших учасників публічно-правових відносин, а також із реалізацією засобів адміністративного примусу за порушення встановлених адміністративно-правових обмежень чи заборон.

Розвиток такого законодавчого підходу дає нам підстави поділити думку П. В. Діхтієвського про те, що нормативне визнання за правами людини, їх свободами та інтересами значення об'єктів адміністративно-правової охорони гармонійно кореспондується з конституційним обов'язком держави забезпечувати захист людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, прав і свобод як найвищих соціальних цінностей [52, с. 8].

Неоднозначний законодавчий підхід до розуміння змісту поняття «адміністративно-правова охорона» в контексті напрямів адміністративно-деліктної політики став приводом для розвитку наукової дискусії щодо визначення його змісту, а також вирішення проблеми про співвідношення з поняттям адміністративно-правового захисту.

Наявні у доктрині адміністративного права погляди щодо порушеної проблематики в юридичній літературі прийнято умовно об'єднувати у два основні концептуальні підходи – широкий та вузький [333, с. 148, 149; 336, с. 119].

Адміністративно-правова охорона у вузькому розумінні являє собою статичний позитивний стан механізму адміністративно-правового регулювання, спрямований на

попередження правопорушень, усунення порушень, що допускаються суб'єктами публічної адміністрацією, з метою забезпечення прав, свобод та правомірних публічних інтересів фізичних і юридичних осіб, належного функціонування громадянського суспільства і держави.

У широкому розумінні адміністративно-правова охорона утворюється з елементів адміністративно-правового захисту та охорони у вузькому розумінні. Визначаючи зміст поняття «адміністративно-правова охорона» у широкому розумінні, вчені-адміністративісти до його змісту включають також діяльність із відновлення порушених прав, свобод та правомірних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу [337, с. 242-247].

Поряд із наведеними концептуальними підходами в доктрині адміністративно-деліктного права є погляд, згідно з яким поняття «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий захист» охоплюють своїм змістом два послідовних, взаємопов'язаних юридичних механізми, які об'єднуються спільним призначенням – необхідністю забезпечення публічного правопорядку, недопущення вчинення правопорушень та відновлення порушених прав, свобод чи правомірних інтересів учасників публічно-правових відносин [338].

Як зазначає Л. О. Кожура, охорона прав включає групу заходів, які здійснюються до моменту порушення прав, законних інтересів особи. Це заходи і щодо запобігання порушенню, і з недопущення та усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню. У свою чергу, захист, на думку Л. О. Кожури, включає безпосередньо заходи, які вживають уповноважені суб'єкти публічної адміністрації після встановлення факту порушення прав та законних інтересів особи [336, с. 119 120].

Узагальнення концептуальних підходів розуміння сутності адміністративно-правової охорони через призму норм ст. 1 КУпАП [53] та ч. 1 ст. 2 КАС України [89] дає нам підстави вважати, що поняттям «адміністративно-правова охорона» охоплюється діяльність держави в особі уповноважених органів, посадових та службових осіб, окремих громадських об'єднань,

спрямована на забезпечення додержання встановленого актами законодавства України правового режиму соціальних цінностей, що перебувають під правовою охороною держави, усунення причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, а також застосування заходів адміністративного примусу за порушення приписів адміністративно-правових обмежень чи заборон, чинних у національному правовому просторі. Виходячи з такого розуміння змісту понять «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий захист», можна констатувати, що законодавець, поширюючи дію правового механізму, який позначається першим із названих понять, зробив акцент на об'єктивному аспекті охоронюваних законом соціальних цінностей, тоді як права, свободи, правомірні інтереси, власність, інші соціальні цінності у суб'єктивному аспекті їх розуміння пов'язав з адміністративно-правовим захистом.

У такій інтерпретації адміністративно-правова охорона соціальних цінностей як самостійний напрям адміністративно-деліктної політики являє собою систему організаційно-правових та соціально-економічних заходів, які формуються й реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації чи окремими громадськими об'єднаннями та метою застосування яких є підтримання існування соціально важливих цінностей у межах, встановлених їх правовими режимами, а також недопущення виникнення правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації шляхом забезпечення дотримання кожним суб'єктом правовідносин встановлених правових обмежень, дозволів чи заборон, чинних у національному правовому просторі.

У такому контексті адміністративно-правовий захист може розглядатися як передбачена актами законодавства України діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, окремих громадських об'єднань та професійних суб'єктів надання юридичної допомоги, яка полягає у застосуванні передбачених законом способів захисту прав та правомірних інтересів фізичних і юридичних осіб і має на меті припинення протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної

адміністрації, інших осіб, на яких законом покладено здійснення владних, управлінських функцій, у тому числі делегованих повноважень, відновлення встановленого законом правового режиму охоронюваних соціальних цінностей.

Запропоноване авторське розуміння змісту понять «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий захист» вказує на те, що першим із них позначається переважно статична діяльність держави, яка набуває динамічних властивостей разом із вчиненням адміністративного правопорушення, інших протиправних дій, які є підставою для застосування заходів адміністративного примусу. У свою чергу, діяльність держави в особі уповноважених органів, яка охоплюється поняттям «адміністративно-правовий захист», завжди має динамічний характер та відображає індивідуальну спрямованість правових інструментів захисту суб'єктивних публічних прав та правомірних інтересів особи, встановлених правових режимів охоронюваних державою соціальних цінностей.

Статична сутність адміністративно-правової охорони поряд із динамічною адміністративно-правового захисту як виду офіційної діяльності держави [333, с. 153] дає нам підстави поділити думку Р. О. Куйбіди та О. М. Пасенюка про те, що здебільшого захист прав, свобод та інтересів осіб є наступним, тобто передбачає наявність встановленого судом факту їх порушення» [283, с. 14].

Визнання за встановленим судом фактом порушення прав та правомірних інтересів особи значення розмежувальної лінії між адміністративно-правовою охороною та захистом одержало підтримку серед учених-правознавців.

Так, на думку, М. І. Матузова, у юридичному значенні поняття «охорона» та «захист» – це не одне й те саме, оскільки охороняються соціальні цінності постійно, а захищаються лише у разі порушення [339, с. 44].

Таку ж позицію поділяє Є. О. Гіда, на думку якого саме факт порушення прав та законних інтересів є змістоутворюючою підставою для розмежування понять «охорона» та «захист», а відповідно, правових механізмів, що ними позначаються [340, с. 759].

Наведені погляди в аспекті дослідження напрямів адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері показує, що юридичною межею для поділу і водночас цементуючою ланкою механізму адміністративно-деліктного регулювання публічно-правових інформаційних відносин виступає юридичний факт вчинення адміністративного інформаційного правопорушення, в радіусі якого повинні розвиватися адміністративно-правова охорона та адміністративно-правовий захист соціальних цінностей, що існують в інформаційному суспільстві. Однак побудова такого механізму з урахуванням вказаного критерію потребує внесення до чинного в Україні адміністративно-деліктного законодавства окремих змін та доповнень, які відображають сучасні досягнення правової доктрини у сфері адміністративно-деліктного регулювання різних видів суспільних відносин.

Зокрема, з метою проведення юридичного розмежування діяльності адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового захисту наявних в інформаційній сфері соціальних цінностей від протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових, службових осіб, інших учасників інформаційних відносин положення ст. 1 КУпАП після слів «Завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона» доповнити словами «та захист».

Поєднання в структурі механізму адміністративно-деліктного регулювання матеріально-правових та процесуально-правових норм свідчить про невичерпність проблеми законодавчого врегулювання розмежування адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового захисту як самостійних напрямів адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері лише окремими змінами до КУпАП. На наш погляд, з метою спрощення процедур застосування заходів адміністративного примусу та способів захисту суб'єктивних прав у справах адміністративної юрисдикції, підвищення профілактичних властивостей заходів адміністративної відповідальності, які застосовуються за адміністративні правопорушення, КАС України та КУпАП слід доповнити правовими нормами такого змісту:

Статтю 4 КАС України доповнити частиною третьою, виклавши її у такій редакції: «3. У разі, якщо відповідно до цього Кодексу справа про визнання протиправним рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, його посадової та службової особи, інших осіб, які здійснюють владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, за правилами встановленої підвідомчості та підсудності віднесена до категорій справ, підвідомчим судам України, до повноважень цих судів належить вирішення питання про застосування до винної особи (осіб) передбачених законом покарань за вчинене адміністративне правопорушення». При цьому у частині третій статті 17 КАС України пункт третій слід виключити у зв'язку із запропонованими до ст. 4 КАС України змінами.

Такі зміни до КАС України зумовлюють необхідність виключення з положень КУпАП правових норм, які відносять до підвідомчості органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування справи про накладення адміністративних стягнень за рішення, дії чи бездіяльність, протиправність яких встановлюється в судовому порядку.

Таким чином, адміністративно-правова охорона та адміністративно-правовий захист наявних в інформаційній сфері соціальних цінностей як напрями адміністративно-деліктної політики держави мають постійний характер, їх зміст та спрямованість визначається цілями, завданнями діяльності держави на конкретному етапі механізму адміністративно-деліктного регулювання інформаційних відносин.

Конституційне визнання за кожною людиною і громадянином права на інформацію в широкому його розумінні потягло за собою виникнення в держави зобов'язань щодо створення рівних умов доступу, збирання, зберігання, обробки та захисту інформації, здійснення комплексу правових та організаційних заходів для недопущення, обмеження чи оспорювання відповідних прав з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб, інших суб'єктів публічно-правових відносин. За своєю природою такі зобов'язання походять із міжнародних угод, ратифікованих Україною, та спрямовані

на створення рівних умов доступу, використання чи поширення інформації, формування єдиних правил провадження інформаційної діяльності, утворення універсальної системи правових обмежень і заборон у сфері реалізації інформаційних прав особи.

Визнаючи за кожною людиною право на свободу переконань та їх вільне вираження, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права у ч. 3 ст. 19 [228] та Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [227] поряд із цим безпосередньо закріпили правило, згідно з яким користування цими правами накладає на держави-учасниці особливі обов'язки та відповідальність.

Логічне тлумачення змісту наведених норм дає нам підстави поділити думку В. А. Ліпкана [236, с. 65], М. В. Поради [313, с. 322], Е. В. Талапіної [341, с. 199-200]та інших дослідників про те, що міжнародна правова інтерпретація змісту права особи на свободу вираження поглядів через право на інформацію в широкому його розумінні означає поширення на держав-учасниць Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод зобов'язань, пов'язаних зі встановленням гарантій правової охорони цих прав, визначенням на національному рівні засобів такої охорони, а також виняткових випадків обмеження права особи на інформацію.

«Розвиток наведеного доктринального погляду крізь призму формування напрямів адміністративно-деліктної політики, що здійснюються в інформаційній сфері, дає нам підстави виділити в структурі адміністративно-правової охорони соціальних цінностей, призначених для задоволення правомірних інтересів та потреб учасників публічно-правових інформаційних відносин такі складники:

1) законодавче визначення видів соціальних цінностей, що підлягають адміністративно-правовій охороні з боку держави, встановлення системи правових засобів і процедур здійснення такої охорони;

2) організація та проведення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення встановленого актами законодавства України правового режиму охоронюваних соціальних цінностей у межах

інформаційної сфери, усунення причин і умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень;

3) законодавче закріплення виключного кола суб'єктів публічної адміністрації та громадських об'єднань, до компетенції яких належить здійснення заходів з адміністративно-правової охорони соціальних цінностей в інформаційній сфері, координація взаємодії між цими суб'єктами;

4) законодавче закріплення виключних підстав обмеження інформаційної діяльності та забезпечення узгодження з ними передбачених нормами адміністративно-деліктного законодавства правових заборон, а також складів адміністративних правопорушень, які мають місце в інформаційній сфері;

5) законодавче формулювання та приведення у відповідність до потреб розвитку інформаційної сфери України сучасного стану забезпечення публічного інформаційного правопорядку, адміністративних процедур і процесуальних стадій розгляду справ про адміністративні інформаційні правопорушення, удосконалення на цій основі системи адміністративних покарань за такі делікти» [333, с. 154].

Кожен з наведених складників адміністративно-правової охорони як напряму адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, розкриває окремі аспекти загальної стратегії діяльності держави із забезпечення встановлених у нормах законодавства України параметрів існування охоронюваних соціальних цінностей, створення належних правових та організаційних умов для реалізації інформаційних прав і правомірних інтересів особи у відносинах із публічною адміністрацією.

На цій основі перед державою виникає стратегічне завдання, від ступеня ефективності вирішення якого безпосередньо залежить стан забезпечення публічного інформаційного правопорядку в державі, ступінь захищеності її інформаційної безпеки від внутрішніх та зовнішніх загроз. Сутність такого завдання полягає у законодавчому закріпленні системи правових засобів, спрямованих на створення необхідних умов для дотримання всіма учасниками публічно-правових інформаційних відносин суб'єктивних прав та законних інтересів осіб, що ними

наділяються, запровадження у національний правовий простір правових дозволів, обмежень чи заборон, покликаних забезпечити здійснення інформаційної діяльності, обіг інформації різних видів відповідно до правомірних потреб та інтересів суспільства [342, с. 32].

Фактично, коли держава реалізовує функції адміністративно-правової охорони соціальних цінностей, перед нею виникає обов'язок зі встановлення нормативних вимог до конкретних видів інформаційної діяльності, забезпечення обігу тієї чи іншої інформації спеціальними правовими режимами, а також нормативне закріплення ознак протиправних діянь, які визнаються адміністративними інформаційними правопорушеннями, встановлення системи покарань за їх вчинення.

Таким чином, як один із напрямів адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, адміністративно-правова охорона являє собою офіційну стратегію діяльності держави, спрямовану на забезпечення нормального, правомірного функціонування охоронюваних законом соціальних цінностей шляхом введення в національний правовий простір правових обмежень, дозволів чи заборон, спрямованих на усунення причин та умов, що сприяють виникненню інформаційно-правових конфліктів, а також застосування заходів адміністративного примусу з метою запобігання протиправних діянь в інформаційній сфері, покарання осіб, які їх вчинили.

Спираючись на одну із загальних функцій права – охоронну, вказаний напрям державною політики тісно переплітається з адміністративно-правовим захистом як самостійним різновидом діяльності держави, здійснення якого спрямовано на відновлення встановленого законом правового режиму соціально важливих цінностей, які зазнали протиправного посягання [343, с. 337].

Два самостійних напрями адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, що є послідовними, взаємозумовленими та об'єднаними загальнометодологічною функцію права, разом із тим мають глибоку лінію розмежування, що забезпечує спеціалізацію та диференціацію інструментів

здійснення адміністративно-деліктної політики загалом. У її основі, як вже зазначалося, лежить факт порушення суб'єктивних прав, свобод чи законних інтересів особи у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, методологічне значення якого дає нам підстави використовувати цю категорію для виявлення особливостей адміністративно-правового захисту соціальних цінностей в інформаційній сфері як одного з фундаментальних напрямів адміністративно-деліктної політики. Наявність безпосереднього зв'язку механізму адміністративно-правового захисту з фактом порушення суб'єктивних прав та правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин зумовлює ключову особливість дії цього механізму – індивідуальну спрямованість його засобів, охоплення їх змісту та процедур застосування не лише нормами матеріального, але й процесуального права. Такі особливості безпосередньо відбиваються на елементах змісту механізму адміністративно-правового захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері та його внутрішній структурі.

Першою і, мабуть, однією з ключових особливостей адміністративно-правового захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері, є суб'єктний складник реалізації цього напряму адміністративно-деліктної політики.

Конституційне визнання за кожною людиною і громадянином права на звернення до суду за захистом порушених прав чи охоронюваних законом інтересів [1] поряд із законодавчо визначеним обов'язком адміністративних судів України забезпечувати юридичний захист і відновлення вказаних соціальних цінностей [89] зумовлює зміщення основного акценту у реалізації відповідного напряму адміністративно-деліктної політики саме на діяльність адміністративного суду. Відведене нормами Конституції України, КАС України місце адміністративним судам України в механізмі реалізації адміністративно-деліктної політики тягне за собою покладення на органи судовою влади виконання цілої групи фундаментальних завдань, вирішення яких не лише відбивається на ступені захисту соціальних цінностей, що функціонують в інформаційній сфері, але й позначається на інших напрямах державної політики.

Серед таких завдань потрібно виділити такі: 1) надання професійної нормативно обґрунтованої кваліфікації протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб, інших учасників публічно-правових інформаційних відносин; 2) надання правової оцінки причин та умов, які сприяли виникненню факту порушення суб'єктивних прав чи охоронюваних законом інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин, встановлення ймовірності поширення відповідних негативних факторів на інші інформаційно-правові конфлікти за участю суб'єктів публічної адміністрації; 3) вчинення процесуальних дій, спрямованих на відновлення та захист порушених прав чи охоронюваних законом інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин; 4) вчинення процесуальних дій для недопущення адміністративних інформаційних правопорушень у майбутньому; 5) аналіз та узагальнення судової практики у справах, що стосуються захисту прав, свобод, правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин, підготовка на цій основі рекомендацій з удосконалення чинних в Україні норм адміністративно-деліктного законодавства.

Поряд із наведеними завданнями діяльності адміністративних судів М. В. Ковалів, І. Б. Старцев та Т. М. Гаврильців формулюють низку завдань судів адміністративної юрисдикції, які, попри загальний характер, прямо позначаються на процесах реалізації адміністративно-деліктної політики, зокрема тієї, що здійснюється в інформаційній сфері. Серед таких завдань дослідники виділяють: 1) встановлення відповідно до законодавства обов'язків учасників адміністративного процесу, їх меж; 2) визнання відповідно до законодавства України прав, свобод та законних інтересів фізичних або юридичних осіб; 3) поновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб; 4) визнання на підставі норм законодавства України рішень, дій чи бездіяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб такими, що порушують права, свободи та законні інтереси фізичних або юридичних осіб [344, с. 59–60].

Спираючись на зміст наведених завдань діяльності адміністративних судів України, можна констатувати визначальну роль цих органів судової влади в реалізації адміністративно-деліктної політики в частині забезпечення захисту та відновлення прав, свобод, правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин. Це пов'язано з тим, що саме через реалізацію адміністративними судами функції захисту в адміністративному судочинстві здійснюється відновлення порушеного режиму охоронюваних законом соціальних цінностей, виявляються як загальні, так і спеціальні причини й умови, що сприяють виникненню інформаційно-правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації, а також припиняються самі факти протиправної поведінки. Іншими словами, в результаті здійснення функцій правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, що виникають з інформаційно-правових конфліктів, відбувається перевірка на предмет ефективності, обґрунтованості та раціональності засобів реалізації адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери, формується підґрунтя для внесення змін до адміністративно-деліктного законодавства України в частині вдосконалення способів захисту прав та правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин, проведення адміністративної деліктолізації окремих протиправних діянь, які не визнані законом адміністративними інформаційними правопорушеннями.

Законодавчий зв'язок діяльності адміністративних судів із безпосереднім захистом суб'єктивних прав чи охоронюваних законом інтересів передбачає виключення з компетенції суду повноважень з виявлення, фіксації, або попередження адміністративних інформаційних правопорушень. У юридичній літературі та правозастосовчій діяльності така структуризація компетенції суду у сфері адміністративно-деліктної політики пояснюється необхідністю виключення із компетенції суду не властивих для природи судової влади функцій і завдань, неприпустимістю узурпації в межах однієї гілки державної влади значної частини повноважень, які виходять за межі адміністративно-правового захисту, а також необхідністю

концентрації діяльності суду на відновленні порушених прав чи охоронюваних законом інтересів, припиненні правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації [345; 346; 347, с. 248?].

Проникнення конституційного принципу перерозподілу гілок державної влади залежно від її функціонального призначення знайшло своє відображення в механізмі адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, шляхом віднесення на законодавчому рівні до суб'єктів забезпечення адміністративно-правового захисту інформаційних прав і свобод особи поряд з адміністративними судами також окремих суб'єктів публічної адміністрації, не наділених функціями правосуддя.

До таких суб'єктів законодавство України, зокрема, відносить: Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [348], Службу безпеки України (далі – СБУ) [349], Антимонопольний комітет України (далі АМК України) [350], Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (далі НКРЗІ) [351], Національну раду з питань телебачення і радіомовлення України (далі – Нацрада України з питань телебачення і радіомовлення) [335] тощо.

Системний аналіз компетенції вказаних суб'єктів публічної адміністрації з урахуванням прийнятої за основу в цій роботі концепції розмежування понять «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий захист» вказує на неоднозначне формулювання завдань і функцій щодо захисту інформаційних прав, свобод та правомірних інтересів особи.

Сутність такої неоднозначності виявляється насамперед у тому, що, застосовуючи категорію «захист» для позначення конкретних повноважень суб'єктів публічної адміністрації, законодавець одночасно відносить до них діяльність із виявлення, фіксації адміністративних інформаційних правопорушень, проведення їх правової кваліфікації, а також застосування адміністративних стягнень за порушення норм інформаційного законодавства, вирішення питань про звернення до суду, про застосування передбачених законом способів захисту суб'єктивних публічних прав чи охоронюваних законом інтересів.

Таким чином, до групи суб'єктів публічної адміністрації, що забезпечують захист інформаційних прав особи, законодавством України було віднесено окремих суб'єктів, які, по суті, здійснюють функції з охорони цих соціальних цінностей та не забезпечують відновлення їх нормального функціонування.

Сприйнята законодавством України лінія формування системи суб'єктів адміністративно-правового захисту інформаційних прав, свобод та правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин як напряму адміністративно-деліктної політики, на наш погляд, вказує на необхідність внесення змін до окремих законодавчих актів України. Сутність цих змін полягає у встановленні в нормах законів України вичерпного переліку суб'єктів публічної адміністрації, до компетенції яких безпосередньо належить забезпечення адміністративно-правового захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері, виключення із цього переліку тих суб'єктів, для яких така діяльність не характерна з огляду на їхній конституційно-правовий статус. Враховуючи зміст запропонованих змін до адміністративно-деліктного законодавства України, можна визначити такий суб'єктний склад механізму реалізації адміністративно-деліктної політики в частині здійснення адміністративно-правового захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері.

По-перше, суб'єктами забезпечення адміністративно-правового захисту інформаційних прав, свобод, правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин є Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, КМУ, АМКУ, Нацрада України з питань телебачення і радіомовлення, СБУ; по-друге, суб'єктами реалізації адміністративно-деліктної політики у галузі адміністративно-правового захисту інформаційних прав, свобод та правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин виступають органи адміністративної юрисдикції.

Сформована в Україні неоднозначна структура суб'єктного складу механізму формування та реалізації адміністративно-деліктної політики в напрямі адміністративно-правового захисту соціальних цінностей в інформаційній сфері значною мірою є

наслідком відсутності одностайного підходу щодо визначення об'єктного складника відповідного напряму державної політики.

На наш погляд, об'єктом адміністративно-правового захисту як напряму адміністративно-деліктної політики є конкретні соціальні цінності, що перебувають під правовою охороною держави, на які здійснено або може бути здійснене протиправне посягання з боку суб'єктів публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових інформаційних відносин, та відновлення правого режиму яких визначає стратегію діяльності держави в інформаційній сфері.

В юридичній літературі [57; 352, с. 165, 166; 53, с. 157] так само, як і в нормах законодавства України [26; 223; 239], до системи об'єктів, на які поширюється дія механізму адміністративно-правового захисту, поряд із правами, свободами та правомірними інтересами особи включаються також різноманітна за своїми правовими режимами інформація, ІКТ та ІТС, інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура та публічний інформаційний правопорядок.

Орієнтація адміністративно-деліктної політики на забезпечення адміністративно-правового захисту різнопорядкових за сутнісними властивостями об'єктів тягне за собою змішування юридичних і технічних аспектів відповідного напряму державної політики, не відповідає функціональному змісту діяльності держави. Таку авторську позицію можна пояснити виходячи з матеріальних і процесуальних аспектів. В основі першого з названих аспектів лежить положення ч. 1 ст. 3 Конституції України: «Людина, її життя, честь та гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю» [1], що виключає можливість змішування цих соціальних цінностей з іншими об'єктами в контексті здійснення державою функцій адміністративно-правового захисту в інформаційній сфері. Сама ж інформація в усіх її різновидах, інформаційні ресурси, ІКТ, ІТС, згідно із запропонованою у цій роботі структуризацією складу адміністративного інформаційного правопорушення, визнається предметом такого делікту, а відповідно, не може бути віднесена до об'єктів адміністративно-правового захисту.

Фактично, формуючи стратегію адміністративно-правового захисту як самостійного напряму адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, законодавець включив до її змісту поряд з юридичним захистом соціальних цінностей також технічний захист результатів інформаційної діяльності, на які може здійснюватися протиправне посягання.

Сутність процесуального критерію полягає в тому, що чинне в Україні законодавство безпосередньо пов'язує захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин із завданнями адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 2 КАС України) [89].

Узагальнення вказаних аспектів об'єкта адміністративно-правового захисту як напряму адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері дає підстави включити до його структури соціальні цінності, на відновлення чи захист яких спрямована дія передбачених законодавством України способів захисту, а також діяльність суду й органів адміністративної юрисдикції.

За такого підходу до вирішення порушеної проблеми до соціальних цінностей, які виступають об'єктом адміністративно-правового захисту в інформаційній сфері, необхідно включити: інформаційні права, свободи та правомірні інтереси учасників публічно-правових інформаційних відносин; об'єкти права власності в інформаційній сфері, публічний інформаційний правопорядок та національну інформаційну безпеку.

При цьому, виходячи з основних положень виробленої в межах цього дослідження концепції предмета адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері [314, с. 135 – 136], зазначимо, що проблематика технічного захисту інформації, інформаційних ресурсів чи ІКТ виходить за межі цього напряму державної політики і повинна охоплюватися державною політикою забезпечення інформаційної безпеки.

Виражена в об'єктній та суб'єктній структурі специфіка адміністративно-правового захисту соціальних цінностей, що функціонують в інформаційній сфері, безпосередньо відбивається на особливостях змісту цього напряму діяльності держави.

Згідно з найбільш поширеним у науці політології підходом, зміст державної політики охоплює собою визначення проблеми, цілей та інструментів її розв'язання [307, с. 51].

Розвиток наведеного погляду в площині адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, вказує на те, що змістом адміністративно-правового захисту як одного з напрямів цього виду державної політики повинні охоплюватися передбачені в нормах законодавства України засоби відновлення порушених соціальних цінностей, призначених для задоволення правомірних інтересів і потреб учасників публічно-правових інформаційних відносин.

Аналіз сутнісного призначення адміністративно-правового захисту соціальних цінностей як напряму адміністративно-деліктної політики дозволяє виділити такі засоби його здійснення: нормативні, процедурні та правозастосовчі.

Сутність нормативних засобів (інструментів) виявляється у законодавчому визначенні основних груп соціальних цінностей, що підлягають юридичному захисту від протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових інформаційних відносин, встановленні правових підстав, способів та процедур такого захисту, а також законодавчому вирішенні проблеми щодо визначення суб'єктів публічної адміністрації, до компетенції яких належить застосування передбачених законом способів захисту охоронюваних соціальних цінностей. Через нормативні засоби держава формує офіційну стратегію діяльності у сфері забезпечення адміністративно-правового захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері, створення правових та організаційних умов для недопущення інформаційно-правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації.

Процедурні засоби, на наш погляд, можна визначити як систему адміністративних правил, реалізація яких має на меті забезпечення виконання правових та організаційних заходів, спрямованих на припинення наявних інформаційно-правових конфліктів, захист та відновлення порушених, невизнаних чи оспорюваних прав і правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин. Іншими словами, процедурні

інструменти покликані втілити у правозастосовчу діяльність компетентних суб'єктів публічної адміністрації вимоги закону щодо реалізації офіційної стратегії в напрямі адміністративно-правового захисту наявних в інформаційній сфері соціальних цінностей, координації діяльності уповноважених органів із забезпечення такого захисту.

Правозастосовчі засоби – це система конкретних процесуальних дій органів адміністративної юрисдикції та способів їх здійснення, що безпосередньо спрямовані на відновлення правового режиму функціонування соціальних цінностей в окремо взятих публічно-правових інформаційних відносинах, порушених внаслідок виникнення інформаційно-правового конфлікту за участю суб'єкта публічної адміністрації, посадової чи службової особи, шляхом застосування передбачених законом способів захисту у відповідній процесуальній формі.

Розвиваючись за законами діалектики, засоби здійснення адміністративно-деліктної політики у напрямі адміністративно-правового захисту соціальних цінностей в інформаційній сфері проходять свою трансформацію від загального до конкретного, чим фактично забезпечують втілення в життя цілей і завдань правової, соціальної держави у публічно-правових інформаційних відносинах. У цьому діалектичному розвитку напрямів адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері виявляється індивідуальна спрямованість засобів адміністративно-правового захисту, їх динамічна сутність та властиве лише їм юридичне призначення.

З огляду на поставлені в межах цієї роботи мету та завдання, на наш погляд, засоби здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, зокрема в частині забезпечення адміністративно-правового захисту, повинні стати самостійним складником предмета цього дослідження на рівні окремого підрозділу.

3.2.2. Діяльність щодо запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням у структурі напрямів адміністративно-деліктної політики, яка здійснюються в інформаційній сфері, її соціально-правова характеристика

Як вид державної політики України, адміністративно-деліктна політика часто пов'язується вченими-адміністративістами, зокрема: К. Ю. Галинською [9, с. 81 – 82], В. В. Сидоренко [354, с. 57], О. В. Чуприною [355, с. 78] та іншими, з діяльністю із запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням.

Разом із тим проведені дослідження відповідної проблематики поки ще не дали уніфікованого наукового розуміння поняття, змісту та структури запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням як самостійного напряму адміністративно-деліктної політики

Формулюючи зміст цього напряму адміністративно-деліктної політики, законодавець розкриває його через діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та спеціальних громадських об'єднань щодо вироблення комплексу заходів, спрямованих на запобігання вчиненню адміністративних правопорушень, виявлення й усунення причин і умов, які сприяють скоєнню деліктів цього виду [53; 139, с. 21].

Поєднання в структурі одного напряму адміністративно-деліктної політики двох широких, взаємопов'язаних видів діяльності держави та громадських об'єднань зумовлює складну внутрішню побудову механізму запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, яка знайшла своє відображення у багатоаспектному змістовому наповненні цього напряму державної політики.

В юридичній літературі, як правило, вказане вище поняття визначають як напрям діяльності держави – його генеральну лінію у галузі протидії вчиненню адміністративних правопорушень [121, с. 9; 154, с. 10; 301, с. 6]; в деяких дослідженнях додатково відзначається, що цей напрям

адміністративно-деліктної політики являє собою стратегію і тактику профілактики адміністративної деліктності [157, с. 16; 318, с. 524].

Інший науковий погляд на запобігання адміністративним правопорушенням пов'язується з визначенням цього напряму державної політики як сукупності ідей, поглядів, уявлень, положень, або як сукупності цілей, напрямів, норм, методів та принципів діяльності держави у сфері профілактики вчинення адміністративних правопорушень [66, с. 48]. Деякі дослідники, розглядаючи відповідний напрям адміністративно-деліктної політики, роблять акцент на її соціальній зумовленості, соціальних цілях чи соціальному призначенні в механізмі адміністративно-деліктного регулювання [121, с. 10; 66, с. 52].

Відсутність серед учених-правників єдиного підходу до визначення сутності та змісту запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням у значенні самостійного напряму адміністративно-деліктної політики визначається також широким застосуванням у науковій літературі та адміністративних актах поряд із нормативним терміном «запобігання» таких категорій, як: «попередження», «профілактика» та «недопущення», що вимагає з'ясування їхньої семантичної сутності.

Лінгвістичне тлумачення змісту зазначених категорій показує, що, попри наявність тісного етимологічного, логічного зв'язку між ними, існує ряд змістових відмінностей, що не можуть не відбитися на об'єктах, які позначаються поняттями «запобігання», «профілактика» та «попередження».

Так, у Великому академічному словнику української мови в 11-томах за загальною редакцією І. К. Білодіда наводиться таке тлумачення терміна «запобігати»: не переходити, чого-небудь, не допускати, заздалегідь відвертати що-небудь неприємне, небажане; догоджати кому-небудь, підлещуватися до когось, домагаючись прихильності, заступництва [325, с. 267].

У цьому ж виданні надається тлумачення терміна «попередження», а саме: 1. Наперед зроблене повідомлення про що-небудь; Застереження проти чого-небудь; Наказ, вказівка зробити що-небудь. 2. Один із видів адміністративного,

партійного і т. ін. стягнення. 3. Запобігання вияву чого-небудь небажаного [315, с. 188].

Згідно з Великим тлумачним словником російської мови за редакцією Д. М. Ушакова, попередження розглядається у значенні попереднього повідомлення, попереджуючого зауваження, застереження; суворого попередження; застереження про небезпеку [356, с. 532?]

Із лінгвістичного тлумачення змісту термінів «запобігання» та «попередження» випливає, що ними позначаються близькі за змістом явища та процеси. Водночас в окремій інтерпретації термін «попередження» розкривається через «запобігання», що дає підстави поділити думку науковців про більш широкий (загальний) міст останнього з названих термінів.

Такий висновок вказує на те, що більш обґрунтованим у контексті дослідження напрямів адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері видається застосування терміна «запобігання», використаного у ст. 6 КУпАП [53].

Що ж до терміна «профілактика», який часто застосовується в адміністративно-деліктних нормах, програмних документах політико-правового характеру, науковій літературі з проблем адміністративної деліктології, то його лексичне значення в довідково-енциклопедичній літературі пов'язується із заходами, що запобігають виникненню й поширенню хвороб, сприяють охороні здоров'я населення; сукупністю заходів, які запобігають передчасним поломкам та спрацюванню машин, механізмів і т. ін., відвертають аварії на виробництві, транспорті тощо [357, с. 333].

Аналогічне тлумачення змісту терміна «профілактика» наводиться у Великому Енциклопедичному словнику за редакцією А. Н. Прохорова [10, с. 836]. Етимологія слова «профілактика» (від грецького «prophylaktikos», що дослівно перекладається, як «запобіжний») доводить, що за лінгвістичним корінням воно тяжіє до терміна «запобігання». При цьому, незважаючи на широке застосування в юридичній науці та положеннях законодавства України, термін «профілактика» у загальному його розумінні зводиться до моніторингу стану контрольованого об'єкта, усунення причин і умов, які сприяють виникненню негативних явищ чи процесів.

Перекладаючи одержані результати дослідження лексичного значення термінів «запобігання», «попередження» та «профілактика» в площину адміністративно-деліктної політики, можна констатувати, що найбільш обґрунтованим із позицій цілей та завдань діяльності держави у сфері забезпечення публічного інформаційного правопорядку, охорони інформаційних прав і законних інтересів учасників публічно-правових відносин є саме перший із названих термінів.

У юридичній літературі існують також відмінні від наведеного вище авторського підходу позиції. Так, К. Л. Бугайчук вважає, що до адміністративної деліктності неможливо застосувати категорію «попередження», оскільки попередити можна тільки явище, якого не існує. Адміністративна деліктність існує об'єктивно, тому її не можна попередити, а з нею можна тільки боротися, долати, зводити до мінімуму. Тому про профілактику адміністративних правопорушень можна вести мову стосовно всієї їх сукупності, що утворює таке масове антисоціальне явище, як адміністративна деліктність. Що ж до категорії «попередження», то, на думку дослідника, її доцільно застосовувати стосовно окремих адміністративних проступків та їх груп. Попередити можна адміністративні проступки, які ще не вчинені, проте можуть бути вчинені [45, с. 115].

На наш погляд, наведена наукова позиція К. Л. Бугайчука щодо адміністративно-деліктної політики, яка здійснюється в інформаційній сфері, є не зовсім виправданою. Це пов'язано з тим, що значна група інформаційно-правових конфліктів, схильних до переростання в адміністративні інформаційні правопорушення, залишаються неделіктолізованими, у зв'язку з чим перед адміністративно-деліктною політикою постає завдання з раннього запобігання виникненню цих деліктів. Окрім цього, породжені інформаційною діяльністю причини та умови, що сприяють виникненню інформаційно-правових конфліктів, вимагають запобігання можливим тенденціям переростання цих конфліктів в адміністративні інформаційні правопорушення.

Узагальнення адміністративно-деліктологічних та лінгвістичних аспектів визначення змісту поняття «запобігання вчиненню адміністративних правопорушень» у контексті адміністративно-

деліктної політики дозволяє визначити його в межах інформаційної сфери як науково обґрунтовану, комплексну та послідовну діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та громадських об'єднань, спрямовану на вироблення та реалізацію системи організаційно-правових заходів з виявлення й усунення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, формування ефективної системи суб'єктів профілактичної діяльності, а також вироблення методичних рекомендацій з удосконалення механізму здійснення такої діяльності.

Наведене визначення запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням виводить на поверхню динамічні аспекти цього виду правоохоронної діяльності, забезпечує охоплення змістом відповідного напряму державної політики різних заходів та процедур, що відповідають наявним у суспільстві інтересам та потребам, стану адміністративної інформаційної деліктності в цілому.

У науці адміністративної деліктології проблема визначення змісту діяльності щодо запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням вирішується по-різному, що, безумовно, відбивається на структурі предмета такої правоохоронної діяльності.

Ряд дослідників, наприклад К. Ю. Галицька, Д. Б. Савчішкін, О. В. Чуприна відносять до змісту запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням усю сукупність зусиль держави та громадських об'єднань із протидії вчиненню відповідних деліктів, тобт, ототожнюють цей вид правоохоронної діяльності з аналогічним напрямом адміністративно-деліктної політики держави [9, с. 82-83; 106, с. 71, 72; 355, с. 82, 83].

Досить поширеною в юридичній літературі є також широка інтерпретація змісту запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням як невід'ємного складника (виду) більш загального напряму державної політики – профілактики правопорушень, що охоплює своїм змістом запобігання адміністративній деліктності в цілому, злочинності, дисциплінарним, а також цивільно-правовим деліктам [118; 358, с. 74-75].

Кожен із наведених поглядів розкриває конкретні аспекти порушеної проблематики. Проте у своїй сукупності вони надають цілісне уявлення про запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням як один із напрямів адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, характеризують мету та соціальне призначення відповідного виду правоохоронної діяльності.

Спираючись на результати деліктологічних досліджень щодо порушеної проблематики, можна виділити такі складники діяльності із запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, які у своїй сукупності визначають її як самостійний напрям адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери України:

1) виявлення, наукова оцінка та формування прогнозів розвитку в суспільстві причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, визначення їх потенційної здатності до переростання в причини вчинення інформаційних злочинів;

2) встановлення та наукове обґрунтування закономірностей динаміки підвищення або зниження адміністративної інформаційної деліктності відповідно до стану інформатизації діяльності публічної адміністрації, зміни питомої ваги інформаційної діяльності в структурі національної економіки України;

3) прийняття та реалізація комплексних загальнодержавних програм економічного стимулювання інформаційної діяльності на основі повного та неухильного додержання всіма суб'єктами приписів законодавства України, дотримання правил вільної економічної конкуренції, матеріальної та організаційної підтримки наукових, навчальних, культурно-просвітницьких закладів з боку суб'єктів інформаційної діяльності;

4) розроблення та прийняття на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях освітньо-профілактичних програм, метою яких є підвищення комп'ютерної грамотності населення, професійне навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з питань застосування ІКТ в діяльності публічної адміністрації, роз'яснення правових наслідків порушення встановлених законом правових режимів інформації, незаконного використання інформаційних ресурсів чи технологій;

5) нормативне формулювання та практичне застосування спеціальних засобів запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, удосконалення на цій основі наявної системи адміністративно-запобіжних засобів примусу;

6) аналіз ефективності реалізації державних програм та окремих засобів запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, визначення на цій основі основних недоліків правоохоронної діяльності в інформаційній сфері, формування організаційно-правових заходів з їх усунення.

Наведені складники механізму запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням у своїй сукупності формують інструментарну основу відповідного напряму адміністративно-деліктної політики, забезпечують повноту охоплення його дією всього причинно-наслідкового комплексу адміністративної інформаційної деліктності, що існує у суспільстві. Це дозволяє здійснювати вплив на причини та умови, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, на різних стадіях їх прояву, диференціювати такий вплив залежно від причин протиправної поведінки суб'єкта та об'єкта юридичного впливу. Як наслідок, напрям адміністративно-деліктної політики, що розглядається, набуває не лише правового, але й соціально-економічного змісту, що зумовлено не лише видами адміністративно-запобіжних заходів, а й специфікою причин, умов, які спричиняють розвиток адміністративної інформаційної деліктності. Це зумовлює концентрацію діяльності із запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, передусім, на реалізації заходів з виховного (профілактичного) впливу на посадових та службових осіб суб'єктів публічної адміністрації, юридичних осіб – учасників публічно-правових інформаційних відносин, інших осіб, що піддаються негативного впливу причин та умов, які спричиняють розвиток адміністративної інформаційної деліктності по всій території держави, в межах окремого регіону чи населеного пункту.

Аналогічна лінія розуміння значення заходів виховного характеру в сучасному інформаційному суспільстві розвинена в Директиві ЄС Європейського парламенту та Ради Європи

№ 2010/13/ЄС від 10.03.2010 «Про координацію деяких законодавчих, регламентарних та адміністративних положень, чинних у Державах-членах ЄС, щодо надання аудіовізуальних медіа-послуг (Директива про аудіовізуальні медіа-послуги)», у п. 47 якої безпосередньо наголошується на тому, що «розвиток інформаційної грамотності, рівно як і відповідність наявному прогресу, має заохочуватися в усіх верствах суспільства» [359]. Сама ж інформаційна грамотність пов'язується вказаною Директивою з кваліфікацією, знанням і розумінням інформаційних процесів та змісту інформації, що дозволяє споживачам безпечно, ефективно використовувати ЗМІ.

«Медіаграмотні люди здатні здійснювати свідомий вибір, розуміти характер інформаційного ресурсу та послуг, використовувати увесь спектр можливостей, що надаються новими ІКТ» [359].

Виховна (превентивна) спрямованість засобів адміністративно-деліктної політики виходить із правової сутності держави, діяльність якої повинна ґрунтуватися на принципах верховенства права, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, невідворотності та справедливості адміністративних покарань за вчинене правопорушення [135, с. 15]. Це безпосередньо пов'язує адміністративно-деліктну політику держави, що здійснюється в інформаційній сфері, з її загальноюридичною та соціальною функцією – вихованням громадян у дусі поваги до прав і свобод інших осіб, забезпеченням підвищення рівня правової культури та правової свідомості громадян, подоланням правового нігілізму серед населення.

На думку Г. П. Ковальової, правове виховання являє собою особливе комплексне багатоаспектне явище, що як органічна частина єдиного процесу виховання особистості має специфічний юридичний прояв. На думку науковця, правове виховання можна розглядати як «цілеспрямований вплив на свідомість особистості, соціальних груп і всього суспільства з метою перетворення правових ідей і вимог в особистісні переконання і правомірну поведінку громадян, а також формування правової культури» [360, с. 206].

Під правовим вихованням М. І. Матузов пропонує розуміти цілеспрямовану діяльність держави, а також громадських інституцій, засобів масової інформації, трудових колективів із формування високого рівня правосвідомості та правової культури громадян. Це поняття, на думку дослідника, також охоплює собою набуття та поширення знань про право, інші правові явища, сприйняття правових цінностей, ідеалів тощо [309, с. 248].

Розвиток наведених визначень у контексті дослідження механізму запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням як одного з напрямів адміністративно-деліктної політики вказує на велике профілактичне значення виховної діяльності держави, громадських об'єднань та навчальних, виховних закладів освіти. Адже, здійснюючи виховний вплив на учасників публічно-правових інформаційних відносин, суб'єкти такої діяльності тим самим спрямовують поведінку об'єктів виховного впливу на недопущення вчинення адміністративного інформаційного правопорушення, застерігають їх від можливих негативних наслідків протиправної поведінки.

У такій інтерпретації виховна діяльність постає як невід'ємний складник механізму запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, що може здійснюватися як на стадії ранньої профілактики протиправної поведінки учасників публічно-правових інформаційних відносин, у межах загальнодержавних програм розвитку інформаційного суспільства, так і на індивідуальному рівні щодо осіб, схильних до протиправної поведінки, або таких, які допустили вчинення відповідних деліктів.

Здійснюючи адміністративно-деліктну політику у напрямі запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, держава бере на себе обов'язки з розроблення та реалізації державних, регіональних та місцевих програм профілактично-виховного характеру, метою яких є виховання в осіб, на яких спрямована дія адміністративно-правових заборон, чинних в інформаційній сфері, почуття поваги до Конституції та законів України, правил правомірного використання ІКТ, роз'яснення соціально-правових наслідків

протиправної поведінки у національному інформаційному просторі. Така цільова спрямованість адміністративно-деліктної політики випливає з прямого, конституційно закріпленого обов'язку держави сприяти утвердженню та забезпеченню прав і свобод людини по всій території України [1]. В іншому аспекті профілактична (виховна) спрямованість адміністративно-деліктної політики на учасників публічно-правових інформаційних відносин проявляється через покладення на кожного громадянина, посадову та службову особу обов'язків із неухильного дотримання Конституції, законів України, уникнення фактів посягання на права, свободи та правомірні інтереси інших людей, юридичних осіб чи суб'єктів публічної адміністрації.

Враховуючи те, що за своєю природою та елементами складу більшість адміністративних інформаційних правопорушень вчиняються спеціальними суб'єктами [106, с. 64; 361, с. 124], важливою проблемою, яка вимагає свого законодавчого вирішення, є визначення правових форм, умов та процедур залучення правозахисних організацій чи окремих громадян (науковців, експертів, юристів-практиків, ІТ-спеціалістів) до діяльності щодо запобігання вчиненню правопорушень в інформаційній сфері шляхом проведення роз'яснювальної, правовиховної роботи. У цьому контексті актуальним вбачається проведення професійних та загальних масових он-лайн курсів підвищення комп'ютерної грамотності населення і публічних службовців, ознайомлення з основними видами інформації, наявної у суспільстві, правилами поводження з такою інформацією, а також роз'яснення меж правового і технічного регулювання публічно-правових інформаційних відносин.

3.2.3. Адміністративна деліктолізація як особлива процедура удосконалення законодавства про адміністративні інформаційні правопорушення та напрям адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері

Важливою умовою ефективного розвитку інформаційної сфери України, розбудови нашої держави як демократичної та правової держави є адміністративна деліктолізація соціально шкідливих діянь, що вчиняються учасниками публічно-правових інформаційних відносин.

В юридичній літературі поняття «адміністративна деліктолізація» визначається як «процес формування і нормативного закріплення складу адміністративного правопорушення, а також визначення адекватної даному правопорушенню санкції» [362, с. 333].

В окремих наукових джерелах з адміністративно-деліктного права поняття «адміністративна деліктолізація» розглядається як відображена в адміністративно-деліктних нормах державна та суспільна оцінка поведінки суб'єкта адміністративних правовідносин, в якій відображається ступінь суспільної шкідливості діяння, а також мета покарання особи, яка його вчинила» [363, с. 6].

«Узагальнене розуміння змісту поняття «адміністративна деліктолізація» дозволяє виділити його основні складові, в яких розкривається зміст цього напряму адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери: по-перше, наукова розробка конструкцій конкретних складів адміністративних інформаційних правопорушень; по-друге, законодавче закріплення таких складів, внесення у разі необхідності змін до законодавства України, обумовлених потребами правової кваліфікації деліктолізованих діянь; по-третє, розробка та законодавче закріплення системи адміністративних стягнень, відповідних змісту деліктів, цілям покарання осіб, які їх вчинили, соціальній цінності об'єктів адміністративно-правової охорони в інформаційній сфері; по-четверте, формування і законодавче

встановлення системи адміністративних процедур, процесуальних стадій притягнення до відповідальності суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень, здійснення контролю за законністю застосування адміністративних покарань» [364, с. 40].

У такій інтерпретації змісту адміністративної деліктолізації цей напрям адміністративно-деліктної політики постає в межах інформаційної сфери як правотворча діяльність держави щодо визначення критеріїв віднесення протиправних діянь до адміністративних інформаційних правопорушень, нормативного формулювання їх складів, а також розроблення і законодавчого встановлення системи покарань за ці делікти, процедур їх застосування.

Казуїстичний, несистематизований і часто бланкетний характер норм адміністративно-деліктного законодавства, чинних в інформаційній сфері, не сприяє виконанню завдань адміністративно-деліктної політики держави і не завжди відповідає суспільним інтересам та потребам, що існують в інформаційній сфері. Як наслідок, значна група протиправних діянь, що вчиняються суб'єктами публічної адміністрації, їх посадовими, службовими особами, окремими категоріями фізичних та юридичних осіб, залишаються не деліктолізованими, або не забезпеченими санкціями адміністративно-деліктних норм.

Поряд із цим, на думку вчених-адміністративістів, однією з головних проблем чинного КУпАП є спрямованість його положень, передусім, на деліктолізацію протиправних діянь, що вчиняються фізичними особами без спеціального статусу [87, с. 164, 165; 235, с. 21; 365, с. 38], відсутність чітких нормативних критеріїв розмежування адміністративних правопорушень та злочинів [366, с. 76; 47, с. 8; 137, с. 176], як наслідок – існування у національному правовому просторі непоодиноких випадків зближення розмірів адміністративних та кримінальних стягнень за близькі за об'єктивною стороною інформаційні правопорушення.

Як і будь-який інший напрям державної політики, адміністративно-деліктна політика – це, насамперед, процес діяльності держави, на кожній стадії якого вирішуються конкретні

завдання, зумовлені публічними інтересами та потребами. У цьому контексті важливим методологічним аспектом побудови механізму адміністративної деліктолізації соціально шкідливих діянь, що вчиняються в інформаційній сфері, є забезпечення стадійності цього політико-правового процесу задля збереження структурно-логічних зв'язків між критеріями віднесення протиправних діянь до адміністративних інформаційних правопорушень, їх нормативним оформленням у конкретні склади деліктів, а також законодавчим закріпленням видів та розмірів стягнень за такі делікти, суб'єктів, процедур, прийомів їх застосування.

У процесі дослідження проблем адміністративної деліктолізації вченими-адміністративістами були запропоновані різні стадії реалізації цього напряму адміністративно-деліктної політики, проте найбільш обґрунтованим із структурно-методологічних позицій, на наш погляд, є система етапів адміністративної деліктолізації, запропонована Д. М. Лук'янцем. До них дослідник, зокрема, відносить: «1) обґрунтування необхідності деліктолізації діяння; 2) формулювання об'єктивної сторони правопорушення; 3) визначення мети застосування санкції за вчинене правопорушення; 4) визначення виду і розміру санкції, які здатні забезпечити адекватність санкції меті її застосування; 5) визначення порядку застосування санкції» [362, с. 335].

Кожна з наведених стадій адміністративної деліктолізації протиправних діянь супроводжується реалізацією конкретних завдань, цілей і засобів адміністративно-деліктної політики держави в інформаційній сфері. Але у своїй сукупності всі вони утворюють єдиний, послідовний, багатофункціональний політико-правовий механізм, спрямований на вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства, дія якого поширюється на учасників публічно-правових інформаційних відносин.

Правовим підґрунтям процесу адміністративної деліктолізації виступає наукове і практичне обґрунтування необхідності віднесення конкретного соціально шкідливого діяння до категорії адміністративних інформаційних правопорушень, встановлення кола суб'єктів, чиї протиправні дії або бездіяль-

ність повинні підпадати під приписи адміністративно-правових заборон. На цьому етапі адміністративно-деліктної політики важливою з позицій удосконалення законодавства України є наукова оцінка і подальше врахування законодавцем у формулюванні складів адміністративних інформаційних правопорушень ступеня соціальної шкідливості та характеру протиправності поведінки учасників публічно-правових інформаційних відносин з огляду на об'єкт протиправного посягання. Іншими словами, на рівні обґрунтування необхідності адміністративної деліктолізації конкретного виду соціально шкідливої поведінки учасників публічно-правових інформаційних відносин відбувається науковий та правотворчий пошук нормативних критеріїв, які відповідають характеру суспільної чи державної оцінки такої поведінки та яких досить для визнання її адміністративним інформаційним правопорушенням. У такому контексті обґрунтування адміністративної деліктолізації конкретного протиправного діяння являє собою систему логіко-юридичних процедур, спрямованих на виділення та наукове обґрунтування сутнісних властивостей конкретної моделі соціально шкідливої поведінки, необхідних і достатніх для законодавчого визнання її адміністративним інформаційним правопорушенням, формування на цій основі складу відповідного делікту. Фактично на цьому етапі адміністративної деліктолізації перед ученими-правниками та законодавчим органом виникає завдання щодо зіставлення змістоутворюючих ознак моделі конкретної соціально шкідливої поведінки з нормативно встановленими критеріями віднесення діянь до адміністративних інформаційних правопорушень.

У юридичній літературі такими нормативно встановленими критеріями визнаються ознаки адміністративних правопорушень, спільні для деліктів цього виду [73, с. 23; 141, с. 136, 137; 201, с. 53].

Виходячи зі змісту поняття «адміністративне правопорушення», закріпленого у ст. 9 КУпАП [53], основною конститутивною ознакою, яка підлягає застосуванню для обґрунтування необхідності адміністративної деліктолізації конкретної моделі соціально шкідливої поведінки учасників

публічно-правових інформаційних відносин, залишається протиправність делікту. Застосування саме цієї ознаки адміністративного правопорушення дозволяє встановити невідповідність поведінки учасника інформаційних відносин приписам конкретної адміністративно-правової заборони, визначити коло об'єктів адміністративно-правової охорони, на які посягає така поведінка.

Водночас сучасний стан адміністративно-деліктного законодавства дає нам підстави погодитися з думкою вчених-адміністративістів про недостатність для обґрунтування необхідності адміністративної деліктолізації конкретної моделі соціально шкідливої поведінки такої її ознаки, як протиправність [367, с. 26]. Це пов'язано з тим, що: по-перше, протиправність як ознака адміністративних правопорушень розкриває лише характер адміністративно-правових заборон, які порушуються деліктом; по-друге, серед елементів складу адміністративного правопорушення ознака протиправності відображає тільки зміст і форму об'єктивної сторони делікту; по-третє, як ознака адміністративних правопорушень, протиправність не дозволяє однозначно вирішити питання про розмежування близьких за змістом і формою об'єктивної сторони вказаних деліктів та злочинів.

Вирішення проблем, спричинених недостатністю ознаки протиправності для віднесення соціально шкідливої поведінки учасників публічно-правових інформаційних відносин до адміністративних інформаційних правопорушень, забезпечується досягненнями науки адміністративної деліктології, зокрема, в частині розроблення теорії адміністративного делікту.

Зважаючи на природу та сутність адміністративного правопорушення, вченими-адміністративістами було запропоновано поряд із нормативно-визначеними ознаками цього виду деліктів ще одну конститутивну ознаку, яка поряд із характеристикою наслідків протиправних діянь виконує також важливу методологічну функцію – сприяє відмежуванню адміністративних деліктів від злочинів. Йдеться про соціальну шкідливість адміністративного правопорушення [368, с. 41; 92, с. 7; 20].

Попри наукову дискусійність та нормативну невизначеність цієї ознаки адміністративних правопорушень [97, с. 129], її застосування в обґрунтуванні необхідності деліктолізації конкретної моделі соціально шкідливої поведінки учасників публічно-правових інформаційних відносин має велике значення. Пояснити таку авторську думку можна тим, що за допомогою соціальної шкідливості як критерію адміністративної деліктолізації вирішується низка важливих завдань, пов'язаних з удосконаленням адміністративно-деліктного законодавства: по-перше, виражається суспільна та державна оцінка конкретної моделі соціально шкідливої поведінки учасників публічно-правових інформаційних відносин; по-друге, відображається характер та ступінь соціально-негативних наслідків, які виникають у зв'язку з учиненням не деліктолізованого акту соціально шкідливої поведінки; по-третє, використання критерію соціальної шкідливості діяння сприяє правильному визначенню його належності до родових груп протиправних діянь – злочинів чи адміністративних правопорушень.

Своє юридичне оформлення результати обґрунтування адміністративної деліктолізації знаходять у визначенні елементів складів діянь, які підлягають віднесенню законом до адміністративних інформаційних правопорушень.

«На цьому етапі реалізації адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері наявні в суспільстві акти соціально шкідливої поведінки піддаються науковому узагальненню та поділу на окремі елементи, які у своїй сукупності утворюють склад адміністративного інформаційного правопорушення.

Як складний аналітико-синтетичний процес формування складів адміністративних інформаційних правопорушень полягає у виділенні таких змістоутворюючих ознак, які властиві конкретній моделі поведінки учасників інформаційних відносин та характеризують її як соціально шкідливе діяння» [364, с. 40, 41].

Однією з ключових проблем, що виникає на цьому етапі адміністративної деліктолізації, є узгодження виділених ознак складу адміністративного інформаційного правопорушення

з властивостями такого делікту більш високого порядку – видовими, родовими та загальними. Фактично перед ученими-адміністративістами та законодавцем постає завдання з включення конкретного складу адміністративного інформаційного правопорушення до однорідної групи деліктів, пошуку та нормативного закріплення спільних для них ознак. Однак, якщо на рівні родових ознак здійснюється оцінка соціально шкідливої поведінки з позицій її невідповідності адміністративно-правовим заборонам, розрахованим на інформаційні відносини в цілому, то у процесі формулювання конкретного складу адміністративного інформаційного правопорушення відбувається зіставлення змістоутворюючих властивостей такої поведінки з окремо взятими обмеженнями чи заборонами, включеними до механізму публічно-правового регулювання інформаційних відносин. На цій основі правотворчим органом визначається коло суб'єктів, на яких поширюється дія відповідних нормативних приписів, група об'єктів, що підлягають адміністративно-правовій охороні, а також з'ясовуються форми поведінки (дії чи бездіяльність), які підпадають під дію відповідних обмежень, або заборон.

Застосування такого методологічного прийому конструювання складів адміністративних інформаційних правопорушень сприяє поглибленню управлінської сутності цих деліктів, дозволяє виключити ті з них, що непов'язані з функціонуванням публічної адміністрації або виконанням загальнообов'язкових правил інформаційної діяльності.

Необхідність у науковому з'ясуванні юридичних зв'язків змісту адміністративно-правових заборон, охоронюваних ними регулятивних норм інформаційного права та колом суб'єктів, на яких поширюється їх дія, полягає у правильному логічному формулюванні ознак об'єктивної сторони та об'єкта адміністративного інформаційного правопорушення.

Сучасною юридичною наукою вироблено два основні способи формулювання об'єктивної сторони адміністративних правопорушень, які знайшли своє відображення в нормах адміністративно-деліктного законодавства: по-перше, шляхом формулювання об'єктивної сторони як порушення встановленого порядку,

правил або умов здійснення конкретного виду діяльності; по-друге, через використання деліктного методу правового регулювання суспільних відносин, тобто коли відсутні позитивні норми, які регламентують поведінку осіб у різних умовах, а правове регулювання здійснюється за допомогою визначення в законі ознак соціально шкідливого діяння (у тому числі його наслідків), за наявності яких до особи застосовуються адміністративні покарання.

Аналізуючи вказані способи нормативного викладу об'єктивної сторони адміністративних правопорушень, Д. М. Лук'янець вважає, що принципова різниця між ними у процесі адміністративної деліктолізації протиправних діянь полягає в тому, що в першому випадку, як правило, існують державні органи, що здійснюють контроль за дотриманням відповідних правил, порядків та умов у процесі здійснення відповідної діяльності різноманітними особами, а в іншому разі існування аналогічних органів практично є неможливим. Відповідно, спосіб викладення об'єктивної сторони правопорушення у конкретній адміністративно-деліктній нормі пов'язаний зі ступенем неочевидності зв'язку між суб'єктом та об'єктивною стороною правопорушення [362, с. 335].

Широке застосування різних правил, регламентів, процедур та стандартів обробки інформації, застосування ІКТ та формування інформаційних ресурсів істотно розширює групу складів адміністративних інформаційних правопорушень, об'єктивна сторона яких деліктолізується з використанням першого з названих способів. Такий законодавчий підхід, попри критику його казуїстичної форми, забезпечує встановлення на рівні нормативної конструкції складу делікту зв'язку об'єкта адміністративно-правової охорони із суб'єктом, на якого поширюється дія охоронюваних законом правил, регламентів, стандартів чи процедур.

В умовах побудови в Україні сучасної моделі електронного урядування, в основі якої лежить широке застосування ІКТ, різних технічних регламентів та адміністративних процедур обробки інформації, застосування для адміністративної деліктолізації зазначеного способу видається необхідним

елементом удосконалення адміністративно-деліктного законодавства України.

Проте, враховуючи встановлені в положеннях ст. 1 КУпАП [53] завдання адміністративно-деліктного законодавства, не можна відкидати повністю застосування в адміністративній деліктолізації такого способу формулювання об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень, як визначення їх конститутивних ознак в адміністративно-деліктних нормах. Своє застосування в інформаційній сфері вказаний спосіб знаходить, передусім, у формулюванні складу делікту, з визначення якого вже випливає його протиправність та соціальна шкідливість, наприклад: недобросовісна реклама, обман покупця, неправдиве повідомлення про злочин тощо.

Основною проблемою, яка може супроводжувати адміністративну деліктолізацію з використанням вказаного способу формулювання об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень, є практична несформованість достатньої кількості усталених понять, якими могла б позначатися соціально шкідлива поведінка учасників публічно-правових інформаційних відносин. Відносна новизна й постійне вдосконалення інформаційних відносин роблять усталені поняття малоефективними для позначення протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері, надають їх змісту переважно технічного наповнення, що негативно позначається на юридичних ознаках деліктів. У зв'язку з цим найбільш ефективним з погляду регулювання публічно-правових інформаційних відносин вбачається застосування способу адміністративної деліктолізації, за яким об'єктивна сторона адміністративних інформаційних правопорушень формулюється через пряму вказівку на права, правомірні інтереси фізичних та юридичних осіб, загальнообов'язкові правила поведінки, регламенти чи процедури, порушені суб'єктами інформаційної діяльності. Застосування вказаного способу адміністративної деліктолізації соціально шкідливих діянь учасників публічно-правових інформаційних відносин забезпечує вирішення також важливого правотворчого завдання, зумовленого необхідністю нормативного встановлення юридичного зв'язку приписів

регулятивних норм, адміністративно-правових обмежень, заборон, а також адміністративних санкцій, чинних в інформаційній сфері, на основі виділення елементів складу адміністративного інформаційного правопорушення [364, с. 41].

В умовах несистематизованості складів адміністративних інформаційних правопорушень, перебування інформаційних відносин під впливом правового регулювання нормативно-правових актів різної галузевої належності процес адміністративної деліктолізації в Україні стикається ще з однією проблемою, яка вимагає якнайшвидшого вирішення – проведення нової кодифікації адміністративно-деліктних норм, зокрема, чинних в інформаційній сфері [39, с. 9; 137, с. 56; 219, с. 145; 361, с. 126].

«Існуюча 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» [369, с. 170].

Вироблені юридичною наукою погляди щодо вирішення порушеної проблеми умовно можна поєднати у три основні правові позиції.

Згідно із найбільш підтриманим в науці адміністративної деліктології поглядом, удосконалення адміністративно-деліктного законодавства повинно здійснюватися шляхом об'єднання складів адміністративних інформаційних правопорушень в окремі глави за родовим об'єктом протиправного посягання та правової охорони [6, с. 10; 47, с. 9; 49, с. 156, 157; 119; 361, с. 124].

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 [370].

Сутність третього підходу виявляється у необхідності закріплення в нормах кодифікованих актів загальних галузевих підстав, видів і форм юридичної відповідальності за право-

порушення в інформаційній сфері, а також уточнення особливостей їх застосування щодо окремих видів інформації чи інформаційної діяльності у спеціальних нормах окремих законів [65, с. 20, 21].

Порушена дискусія щодо способів кодифікації складів адміністративних інформаційних правопорушень та природи кодифікованого акта, в нормах якого мають знайти своє закріплення ці склади, загострюється з огляду на процеси адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

На думку дослідників європейського адміністративно-деліктного права, саме для законодавства більшості країн ЄС цієї галузевої належності характерна розпорошеність правових норм по різних законодавчих актах неоднакової юридичної сили, допустимість підзаконного регулювання адміністративно-деліктних відносин [92, с.124].

Проникаючи в національне адміністративно-деліктне право країн-членів ЄС, право ЄС зумовлює особливості правової системи кожної з держав[191, с. 13].

Сутність таких особливостей в інформаційній сфері виявляється у встановленні на рівні директив ЄС видів інформаційних правопорушень, склади яких підлягають адміністративній деліктолізації на рівні актів національного законодавства країн-членів ЄС разом зі встановленням адміністративних стягнень за їх вчинення [371; 372; 373].

«Наслідком побудови європейської моделі адміністративно-деліктного законодавства є існування двох великих груп складів адміністративних інформаційних правопорушень: встановлених наднаціональним Правом ЄС та імплементованих у норми національного законодавства країн-членів ЄС, а також встановлених виключно нормами внутрішнього адміністративно-деліктного законодавства окремих держав» [369, с. 173].

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 та спеціальними нормами, якими визначається відповідальність за конкретні адміністративні інформаційні делікти.

На наш погляд, діяльність з удосконалення адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері повинна розвиватися трьома основними напрямами:

1) через визнання адміністративними інформаційними правопорушеннями діянь, визнаних актами інформаційного законодавства протиправними, але не забезпечених санкціями адміністративно-деліктних норм;

2) визнання адміністративними інформаційними правопорушеннями діянь, управлінських за своєю суттю, які вчиняються учасниками публічно-правових інформаційних відносин і спрямовані на порушення, обмеження чи скасування інформаційних прав, свобод чи правомірних інтересів особи, порушення встановленого правового режиму інформації, об'єктів права власності в інформаційній сфері, встановлених правил інформаційної діяльності, публічного інформаційного правопорядку, національної інформаційної безпеки, які не були деліктолізовані;

3) імплементація положень адміністративно-деліктного законодавства ЄС у норми національного законодавства України в частині розширення складів адміністративних інформаційних правопорушень, суб'єктами яких виступають посадові та службові особи суб'єктів публічної адміністрації.

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

Процес адміністративної деліктолізації соціально шкідливої поведінки учасників публічно-правових інформаційних відносин

був би не повним без перегляду системи суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, до компетенції яких законом віднесено виявлення, запобігання та розгляд справ про адміністративні інформаційні правопорушення.

Оскільки відповідно до завдань цього дослідження правовий статус, форми взаємодії суб'єктів формування та здійснення адміністративно-деліктної політики виступають окремою складовою частиною цієї роботи, то, на наш погляд, більш обґрунтованим вбачається розгляд питань удосконалення відповідного аспекту процесу адміністративної деліктолізації в межах окремого підрозділу 3.4.

Проведене дослідження основних напрямів адміністративно-деліктної політики держави, формування та здійснення яких відбувається в межах інформаційної сфери, показує, що правовою та організаційною основою для їх виділення в окремі види політико-правової діяльності держави, професійних громадських об'єднань та міжнародних організацій виступає її предмет, зміст, цілі і завдання цього виду державної політики. Наявність такого діалектичного зв'язку між внутрішніми елементами механізму формування та реалізації адміністративно-деліктної політики забезпечує відображення її соціально-правової сутності, сприяє зближенню її основних напрямів із публічними інтересами та потребами учасників публічно-правових інформаційних відносин, тягне за собою поступовий перехід від суто профілактичної спрямованості до, перш за все, охоронної, правовідновлювальної. Така внутрішня трансформація напрямів адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, відображає соціально-юридичне призначення держави як учасника публічно-правових інформаційних відносин, забезпечує підвищення ефективності застосування заходів адміністративно-правової охорони та захисту соціальних цінностей, з якими пов'язана інформаційна діяльність.

3.3. Суб'єкти формування та реалізації адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері: їх види, компетенція та особливості взаємодії

Багатовекторність напрямів адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері передбачає включення до механізму її формування та здійснення різних за правовим статусом, видами, засобами діяльності учасників публічно-правових інформаційних відносин.

Нині в Україні сформувалася складна система суб'єктів публічної адміністрації, наділених повноваженнями у сфері адміністративно-деліктного регулювання публічно-правових інформаційних відносин, здійснення адміністративно-юрисдикційних функцій щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні інформаційні правопорушення [6, с. 127].

Такий стан правового забезпечення побудови системи суб'єктів адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері в юридичній літературі неодноразово піддавався науковій критиці через неузгодженість характеру адміністративно-деліктних повноважень із правовим статусом окремих суб'єктів публічної адміністрації, наявність численних випадків дублювання відповідних повноважень, відсутність чітких та недвозначних нормативних критеріїв розмежування компетенції суду та інших органів адміністративної юрисдикції в частині розгляду і вирішення справ про адміністративні інформаційні правопорушення [364, с. 43 – 44; 371, с. 87; 372, с. 6].

Як зазначають Д. В. Приймаченко та Р. В. Миронюк, поряд із потребою вдосконалення процедур притягнення до адміністративної відповідальності, потребує нового системного підходу дослідження та закріплення процесуального статусу органів адміністративної юрисдикції, система яких занадто розпорошена. Дослідники вважають, що ефективність їхньої діяльності досить низька, що зумовлено, зокрема: системними порушеннями підзаконної нормотворчої діяльності у галузі адміністративно-деліктного регулювання; низьким рівнем довіри громадян до органів, що застосовують адміністративні

санкції через невисокий рівень їхньої професійної підготовки, знань адміністративно-деліктного законодавства, схильність до корупційних діянь та упереджене ставлення до справ, що перебувають у їхньому провадженні; ускладненою процедурою застосування адміністративних санкцій за незначні порушення, обслуговування якої вимагає значних фінансових витрат із державного та місцевих бюджетів [373, с. 70].

На обґрунтування наявних проблем, які супроводжують діяльність органів адміністративної юрисдикції та суб'єктів адміністративно-деліктного регулювання, Д. М. Лук'янець наводить близьку до наведеної аргументацію. На думку дослідника, очевидно, що сформована в України система суб'єктів публічної адміністрації, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, є надмірно розширеною, до неї постійно включаються нові суб'єкти публічної адміністрації та посадові особи. Окрім цього, значна кількість справ про адміністративні правопорушення розглядається різними посадовими особами, які не мають юридичної освіти, а тому часто некваліфіковано, допускаються упередженість і суб'єктивізм, порушення вимог законності притягнення порушників до адміністративної відповідальності [257, с. 527].

Наведена вченими-адміністративістами аргументація свідчить про наявність різних за своєю сутністю проблем, які негативно позначаються на суб'єктному складнику механізму адміністративно-деліктної політики не лише на загальному, але й на галузевому рівні.

Порушена проблема значною мірою ускладнюється через наділення окремих суб'єктів публічної адміністрації нормотворчими або адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, не властивими цим суб'єктам з огляду на їх правовий статус як учасників інформаційних відносин.

В основі вирішення проблеми формування системи суб'єктів адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери, удосконалення їхнього правового статусу лежать три базові критерії: нормативний, компетенційний (функціональний) та фактичний.

Сутність нормативного критерію полягає у законодавчому визначенні правових підстав, способів та форм участі конкретних суб'єктів публічної адміністрації, окремих громадських об'єднань, юридичних і фізичних осіб приватного права в діяльності з формування та реалізації адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери, визначення змісту компетенції цих суб'єктів.

Компетенційний (функціональний) критерій виявляється у практичній реалізації суб'єктом публічної адміністрації конкретної групи прав, обов'язків та повноважень у діяльності щодо запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, охорони та захисту соціальних цінностей, наявність яких безпосередньо пов'язана з інформаційною діяльністю, а також координації взаємодії інших суб'єктів адміністративно-деліктних відносин у процесі реалізації відповідного напряму державної політики.

Фактичний критерій проявляється через вчинення суб'єктами адміністративно-деліктної політики конкретних юридично значимих дій чи заходів, спрямованих на реалізацію їхньої компетенції в галузі адміністративно-деліктного регулювання інформаційних відносин, запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень у конкретному регіоні, населеному пункті, галузі інформаційної діяльності, припинення конкретних інформаційно-правових конфліктів, а також застосування заходів адміністративного примусу, (прийняття нормативно-правових актів у сфері адміністративно-деліктного регулювання публічно-правових інформаційних відносин, схвалення Концепції адміністративно-деліктної політики держави, здійснення загальних та спеціальних заходів профілактики адміністративних інформаційних правопорушень, реалізація адміністративно-юрисдикційних функцій), які забезпечують практичну реалізацію компетенції суб'єктів, включених до механізму адміністративно-деліктної політики.

У своїй сукупності вказані фактори відображають нормативну та інституційну основу правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, громадських об'єднань та інших учасників інформаційних відносин, які за змістом та напрямами своєї діяльності

можуть бути віднесені до суб'єктів формування та здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері.

У юридичній літературі поняття «адміністративно-правовий статус» традиційно розглядається через призму компетенції суб'єктів публічної адміністрації та як сукупність передбачених нормами адміністративного законодавства прав і обов'язків, які реалізуються в адміністративних правовідносинах стосовно фізичних та юридичних осіб приватного права – учасників цих відносин.

При цьому, як зазначається в науковій літературі, елементами адміністративно-правового статусу особи є її адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність, а також права, обов'язки та відповідальність учасників адміністративних правовідносин [374, с. 72].

Виходячи з традиційного наукового визначення адміністративно-правового статусу суб'єкта адміністративно-деліктних відносин, Р. В. Миронюк вважає, що «для державних органів адміністративна правосуб'єктність обов'язково пов'язується з поняттям компетенції, тобто сукупності їх юридично-владних повноважень (прав та обов'язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань та функцій» [375, с. 82].

Через конструкцію компетенції розглядають адміністративно-правовий статус публічної адміністрації також Л. Л. Попов, Ю. І. Мегачьов та С. В. Тихомиров. Дослідники зазначають, що зміст діяльності суб'єктів публічної адміністрації полягає у здійсненні ними певних завдань та функцій шляхом використання державно-владних повноважень, якими вони наділені на підставі актів адміністративного законодавства. На думку дослідників, завдання, функції та повноваження суб'єктів публічної адміністрації утворюють їхню компетенцію. Реалізація її складових елементів суб'єктами публічної адміністрації здійснюється в адміністративно-правовому порядку, що зумовлює наділення такої діяльності рисами державно-владної діяльності, яка являє собою цілісний процес, у структурі якого поєднуються виконавчі та розпорядчі аспекти функціонування публічної адміністрації [77].

Слід звернути увагу, що поряд із наведеними позиціями в юридичній літературі існують також і інші підходи до розв'язання порушеної дискусії. Так, Л. В. Коваль вважав, що окремі аспекти наближують компетенцію та адміністративну правосуб'єктність, оскільки, хоча їх формування відбувається поза правовідносинами, їх реалізація здійснюється в межах конкретних адміністративних правовідносин, зміст яких і характеризується відповідними поняттями. Компетенція, так само як і правосуб'єктність, зазначав дослідник, це своєрідна оболонка прав та обов'язків суб'єктів правовідносин. При цьому Л. В. Коваль вказував на принципову відмінність, яка, на його думку, існує між цими поняттями. Вона полягає в тому, що компетенція – це сукупність вже наявних у суб'єкта владних повноважень, посадової чи службової особи прав та обов'язків, наділення якими цієї категорії суб'єктів адміністративних правовідносин випливає вже із самого факту їх створення, запровадження посади тощо з метою встановлення та регулювання правовідносин, вчинення дій управлінського характеру. Таким чином, компетенція – не правоздатність, тобто абстрактна здатність мати права та обов'язки. Компетенція не ототожнюється з дієздатністю – правами та обов'язками, які набуваються у міру правоздатності.

На підставі проведеного дослідження Л. В. Коваль робить висновок, що компетенція виступає одним із проявів правосуб'єктності, в межах якої відбувається реалізація адміністративно-юрисдикційних функцій [105, с. 117].

Аналіз змісту наведеного погляду через призму норм чинного в Україні законодавства показує, що по відношенню до правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які функціонують в Україні, запропонований Л. В. Ковалем підхід до співвідношення понять «адміністративна правосуб'єктність» та «компетенція» є не зовсім прийнятним.

Як випливає із загальних положень ЦК України про державну реєстрацію юридичних осіб, зокрема ч. 4 ст. 87 та ч. 4 ст. 91 [259], юридична особа публічного права, у формі якої здійснюють свою діяльність суб'єкти публічної адміністрації, набуває передбачену актами законодавства України правоздатність з моменту

її заснування (схвалення положення про таку юридичну особу, видання уповноваженим органом адміністративного акта про її заснування). При цьому закон містить пряму вказівку на збіг моменту державної реєстрації юридичної особи публічного права із часом набуття нею право- та дієздатності.

Передбачені в нормах ЦК України правила набуття юридичною особою права та дієздатності є універсальними і зберігають юридичну силу, зокрема, і щодо юридичних осіб публічного права з урахуванням окремих особливостей, встановлених нормами актів конституційного та адміністративного законодавства [376, с. 89].

Так, наприклад, щодо виборних колегіальних органів державної влади та місцевого самоврядування законодавство України (ст. 82, 141 Конституції України, ч. 4 ст. 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [1; 377] встановлює загальне правило, відповідно до якого такі суб'єкти адміністративного права вважаються повноважними з моменту обрання не менше двох третин їх конституційного складу, проведення першого пленарного засідання та прийняття членами цих органів присяги в установленому законом порядку.

Системне тлумачення змісту норм Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування», якими визначаються умови правомочності Верховної Ради України, місцевих рад зумовлює важливий проміжний висновок: компетенція вказаних суб'єктів публічної адміністрації не залежить, як правило, від моменту набуття правомочності виборним органом того або іншого скликання. Іншими словами, процедури та умови формування виборних органів державної влади чи місцевого самоврядування не мають прямого впливу на зміст їхньої компетенції, яка залишається незмінною на момент набуття повноважності відповідним суб'єктом публічної адміністрації.

Близьким, проте нетотожним є спосіб встановлення юридичного зв'язку між процедурами формування центральних органів виконавчої влади та визначення змісту їхньої компетенції.

Згідно з положеннями п. 9-1 ст. 116 Конституції України [1] та приписами аб. 12 п. 6 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII в редакції від 25.03.2017 [378], рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію центрального органу виконавчої влади, а також затвердження положення про такий орган приймається Кабінетом Міністрів України на його засіданні.

У контексті дослідження порушеної проблематики важливі, на нашу думку, положення щодо формування правового статусу органів виконавчої влади були передбачені в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI в редакції від 01.05.2016.

Згідно з нормами, передбаченими у ч. 1 ст. 4 згаданого Закону України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права, які набувають відповідного правового статусу або позбавляються його з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців відповідного запису про утворення чи ліквідацію такого суб'єкта публічно-правових відносин [379].

Вироблена в нормах законодавства України концепція формування суб'єктів публічної адміністрації дозволяє констатувати таке: по-перше, на момент утворення суб'єкта публічної адміністрації його компетенція залишається незмінною, а її формування збігається у часі з прийняттям рішення про утворення, реорганізацію самого суб'єкта; по-друге, компетенція суб'єкта публічної адміністрації, виходячи зі змісту положень ч. 2 ст. 19 Конституції України [1], має імперативний характер, тобто її зміст не може бути зміненим чи уточненим суб'єктом, наділеним відповідною компетенцією; по-третє, закон допускає зміну компетенції суб'єкта публічної адміністрації в установленому порядку виходячи з цілей та завдань діяльності конкретного органу державної влади чи місцевого самоврядування, але виключає створення та діяльність суб'єкта публічної адміністрації до моменту легітимного визначення його повноважень.

Таким чином, для вирішення питання про місце та юридичне призначення конкретного суб'єкта публічної адміністрації в механізмі адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, головне значення має правовий статус такого суб'єкта, який поряд із нормативними підставами та фактичними результатами його участі в адміністративно-деліктних відносинах у сукупності формує суб'єктний складник згаданого напряму державної політики.

Спираючись на раніше обґрунтовані у цій роботі критерії належності органів державної влади, органів місцевого самоврядування до категорії суб'єктів формування та здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, можна запропонувати таку їх класифікацію:

1. Залежно від характеру основних функцій та завдань, виконання яких покладається на суб'єктів адміністративно-деліктної політики, усю їх систему можна поділити на три основні групи: суб'єктів, що здійснюють адміністративно-правову охорону соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері, суб'єктів, що забезпечують юридичний захист таких соціальних цінностей, та суб'єктів, що запобігають вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень.

2. Залежно від стадій, на яких проявляється діяльність суб'єктів адміністративно-деліктної політики, можна виділити суб'єктів, які здійснюють формування, та суб'єктів, які проводять реалізацію цього напряму державної політики в межах інформаційної сфери.

3. Виходячи зі ступеня пріоритетності завдань, виконання яких охоплюється адміністративно-деліктною політикою в межах інформаційної сфери, необхідно виділити суб'єктів, для яких формування або реалізація цього напряму державної політики є основним видом діяльності, суб'єктів, які наділені окремими повноваженнями у відповідній галузі політичної діяльності, та суб'єктів, на яких може бути покладено виконання окремих повноважень з адміністративно-правової охорони чи захисту конкретних, визначених законом соціальних цінностей, або запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень.

4. Залежно від способу та форм участі в механізмі здійснення адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери в системі суб'єктів публічної адміністрації, які функціонують на території України, можна виділити суб'єктів адміністративно-деліктного регулювання інформаційних відносин; суб'єктів, уповноважених здійснювати функції нагляду та контролю за додержанням приписів інформаційного законодавства; суб'єктів, які здійснюють розгляд справ про адміністративні інформаційні правопорушення, вирішують питання про застосування до порушників норм інформаційного законодавства заходів адміністративного примусу, а також суб'єктів адміністративно-деліктної політики, які забезпечують виконання рішень у справах про адміністративні інформаційні правопорушення.

Кожен класифікаційний ряд розкриває ті або інші властивості суб'єктів адміністративно-деліктної політики, на основі яких відбувається формування їх окремих видових груп з урахуванням змісту компетенції, нормативних підстав та фактичних результатів участі у здійсненні відповідного напряму державної політики.

Проте комплексне, багатоаспектне дослідження суб'єктів адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери, на наш погляд, стає можливим лише за умови врахування всієї сукупності підстав їх наукового поділу на окремі групи.

Закладаючи правові основи адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери, законодавство України пов'язує її формування, передусім, із діяльністю Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Такий висновок випливає із системного тлумачення положень законодавства України, яким визначається зміст компетенції цих суб'єктів, встановлюються підстави, форми та напрями участі у здійсненні адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери [1; 378].

В. М. Бевзенко зазначає: «Особливе суспільно-державне призначення Верховної Ради України, її завдання та повноваження обумовлюють наділення цього органу доволі специфічним за змістом обсягом правосуб'єктності …». Вчений вважає, що, виступаючи носієм конкретних владно-публічних прав, обов'язків, Верховна Рада України так чи інакше може

бути учасником публічно-правових (управлінських) відносин певного виду [380, с. 216, 217].

Вид публічно-правових відносин, а також форми та умови участі в них Верховної Ради України визначаються її правовим статусом, зокрема функціями та завданнями, покладеними на неї Конституцією та законами України. Іншими словами, для встановлення характеру участі Верховної Ради України у формуванні адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери ключового значення набуває саме зміст компетенції парламенту, функціональна спрямованість його діяльності, а також коло виключних завдань, вирішення яких пов'язується із законодавчою владою України.

Відповідно до правової позиції КСУ, викладеної у рішенні у справі № 1-6/2002 від 17.10.2002 за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України), Верховна Рада визначена в статті 75 Конституції України парламентом – єдиним органом законодавчої влади в Україні [381].

Розвиток наведеної позиції КСУ в аспекті порушеної проблематики означає, що, як єдиний орган законодавчої влади, Верховна Рада України наділена виключними повноваженнями з урегулювання питань, вирішення яких допускається виключно в нормах законів України. Таким чином, у статусі суб'єкта адміністративно-деліктної політики Верховна Рада України виступає як єдиний орган державної влади, до компетенції якого Конституцією України віднесено законодавче визначення прав і свобод людини і громадянина, гарантій цих прав і свобод; основних обов'язків громадянина; умов набуття та реалізації громадянами їхньої правосуб'єктності; засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Поряд із цим шляхом ухвалення законів урегульовується діяльність органів виконавчої влади, визначаються основи державної служби, національної безпеки, забезпечення громадського порядку, а також передбачається організація державної статистики та інформатики (ч. 1 ст. 92 Конституції України) [1].

Здійснюючи правотворчі функції, Верховна Рада України за допомогою правил і прийомів законодавчої техніки визначає на рівні норм Конституції та законів України основні види соціальних цінностей, які підлягають адміністративно-правовій охороні та захисту з боку держави, встановлює засоби та процедури здійснення цих видів діяльності, передбачає порядок та умови реалізації заходів із запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, а також визначаються форми та порядок здійснення парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини в різних сферах діяльності публічної адміністрації.

Тим самим Верховна Рада України формує правову, організаційну та функціональну платформу побудови механізму адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, визначає основні напрями цього виду державної політики, встановлює правові та соціальні індикатори ефективності її реалізації.

Враховуючи специфіку діяльності Верховної Ради України у галузі формування та реалізації адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери, можна поділити думку Н. Л. Омельченко про те, що зміст законодавчої функції Парламенту України зумовлений, передусім, системою її повноважень та характером видів і напрямів парламентської діяльності у сфері законотворення. Крім того, як зазначає дослідниця, виступаючи у якості самостійної функції Верховної Ради України, законодавча функція водночас може бути складовою частиною здійснення інших функцій парламенту, таких як представницька, установча та контрольна. Однак якщо згадані функції притаманні парламенту України й іншим органам державної влади, то законодавча цілком належить до повноважень виключно парламенту. Вона не поділяється між іншими державними органами [382, с. 7, 8, 14].

Поділяючи в цілому позицію Н. Л. Омельченко, водночас слід зазначити, що похідний характер контролюючої, правовстановлюючої та представницької функцій Верховної Ради України не зменшує їх питомої ваги в політичній діяльності парламенту, визначенні його адміністративно-правового статусу.

Здійснюючи вказані функції, Верховна Рада України за допомогою засобів парламентського контролю здійснює легітимний моніторинг стану додержання інформаційних прав та свобод особи в різних галузях інформаційної діяльності, створює тимчасові слідчі комісії для розслідування найбільш грубих та системних фактів виникнення інформаційно-правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації, спрямовує депутатські запити і звернення до уповноважених державних органів, інших учасників інформаційних відносин з метою забезпечення належного реагування на факти порушень інформаційних прав і свобод особи, надає парламентську оцінку наявних загроз для національної інформаційної безпеки. Реалізація парламентом наведених заходів сприяє не лише необхідному реагуванню на наявний стан забезпечення прав і свобод людини і громадянина в інформаційній сфері, але й зумовлює створення необхідних фактичних умов для проведення адміністративної деліктолізації окремих протиправних діянь, що вчиняються суб'єктами публічної адміністрації, іншими учасниками публічно-правових інформаційних відносин, вирішення питання про декриміналізацію чи криміналізацію окремих деліктів, визнання за фізичними та/або юридичними особами нових інформаційних прав чи встановлення окремих законодавчих обмежень на задоволення інформаційних потреб.

Відповідно, похідний характер контрольної та представницької функцій Верховної Ради України не означає їх другорядного значення порівняно із законодавчою (правотворчою) функцією парламенту України. Це зумовлено тим, що результати здійснення Верховною Радою України контрольних та представницьких повноважень безпосередньо позначаються на правотворчій діяльності не лише самого парламенту, а й інших суб'єктів нормотворчого процесу, оскільки виводить на поверхню коло проблемних питань, які вимагають адміністративно-деліктного врегулювання.

Підтвердженням взаємозв'язку різних функцій Верховної Ради України виступає практика парламентських слухань, за результатами яких визначаються подальші вектори вдосконалення державної політики у галузі охорони прав людини, розвитку

сектору інформаційно-комунікаційних технологій, інформаційного суспільства, формулюється комплекс доручень суб'єктам публічної адміністрації різного рівня та галузевої належності щодо вдосконалення їхньої діяльності, підвищення ефективності заходів із забезпечення публічного інформаційного правопорядку [311; 383; 384].

У цьому аспекті функції Верховної Ради України виступають визначальним критерієм формування її правового статусу як суб'єкта адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері. Сам же правовий статус Верховної ради України як суб'єкта адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, безпосередньо позначається на тих стадіях та напрямах цієї політики, де участь парламенту допускається відповідно до положень Конституції і законів України.

Однак, якщо виходити з принципу перерозподілу державної влади, закріпленого у ч. 1 ст. 6 Конституції України [1] та нормативного змісту компетенції Верховної Ради України, то можна констатувати, що в межах інформаційної сфери діяльність парламенту проявляється фактично в усіх напрямах здійснення адміністративно-деліктної політики на стадії її формування, а також реалізації парламентського контролю за додержанням інформаційних прав і свобод людини, станом забезпечення публічного інформаційного правопорядку, інформаційної безпеки держави.

Зважаючи на стадійність здійснення адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери, на практиці простежується чітка лінія взаємодії вищих органів державної влади в контексті реалізації цілей та завдань, які охоплюються цим напрямом державної політики, передусім Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Закріплюючи за КМУ статус найвищого органу в системі органів виконавчої влади, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» в положеннях ч. 1 та 2 ст. 1 прямо передбачає, що свою компетенцію уряд України може здійснювати як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади [378].

Згаданий Закон України в контексті здійснення правової, зокрема адміністративно-деліктної, політики держави до компетенції КМУ, окрім іншого, відносить: 1) забезпечення проведення державної правової політики; 2) здійснення контролю за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади; 3) вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку; 4) здійснення заходів щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками; 5) створення умов для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню [378].

Системний аналіз змісту компетенції КМУ показує, що законодавство України пов'язує діяльність уряду як із формуванням, так і з реалізацією правової політики держави, зокрема адміністративно-деліктної. Це зумовлено законодавчим визнанням за КМУ повноважень щодо розроблення та прийняття концептуальних документів у сфері правової політики держави (концепцій, державних цільових програм, меморандумів тощо), здійсненням контрольних заходів стосовно діяльності публічної адміністрації з питань забезпечення прав людини у відповідному напрямі діяльності чи на конкретній місцевості, здійсненні системи заходів, спрямованих на забезпечення виконання рішень суду про поновлення порушених прав чи охоронюваних законом інтересів [189].

Якщо дотримуватися такої законодавчої лінії формування компетенції КМУ, то до його повноважень саме належить прийняття розпорядження «Про схвалення Концепції державної адміністративно-деліктної політики України», організація та здійснення загальнодержавних заходів із контролю, нагляду за виконанням положень цієї концепції, розроблення системи контрольних заходів за додержанням вимог інформаційного законодавства учасниками публічно-правових інформаційних відносин, підписання меморандумів з іншими органами

виконавчої влади, суб'єктами господарювання, міжнародними організаціями, а також урядовими установами зарубіжних країн.

Разом із тим порівняльний аналіз передбачених у законі України «Про Кабінет Міністрів України» [378] завдань та повноважень КМУ вказує на відсутність у нормах законодавства України чіткої розмежувальної лінії стадій державної, зокрема адміністративно-деліктної, політики, на яких допускається діяльність Уряду. Це зумовлено покладенням на КМУ поряд із виконанням внутрішньої та зовнішньої політики також забезпечення розроблення та прийняття програм соціально-економічного розвитку, а також державних цільових програм.

Аналогічно із законодавством України законодавство багатьох країн світу, проголошуючи уряд найвищим органом виконавчої влади в державі, водночас визнає за ним статус не лише суб'єкта реалізації державної правової політики, а й безпосереднього учасника формування цього напряму політики держави з урахуванням умов перерозподілу повноважень між виконавчою та законодавчою гілками влади.

Так, наприклад, згідно з приписами п. 1-4 ст. 87 Конституції Республіки Естонія, уряд Держави, окрім іншого, здійснює внутрішню та зовнішню політику держави; спрямовує та координує діяльність урядових установ; організовує та забезпечує виконання законів, постанов Державних Зборів Естонії, а також актів президента Республіки; вносить подання Державним Зборам про прийняття законів та проекти міжнародних угод для їх парламентської ратифікації [299].

Конституція Французької Республіки, прийнята на конституційному референдумі 04.10.1958, у т. 3 ст. 20 передбачає, що Уряд визначає й проводить політику Нації [385, с. 71].

У свою чергу, Основний закон: Уряд видано Кнесет 12. Місяця Адар, 5761 року (07.03.2001), ст. 32, передбачає, що Уряд Ізраїлю уповноважений, в ім'я Держави та в межах законодавства, здійснювати будь-які дії, які не були в установленому законом порядку покладені на іншу гілку влади [386, с. 521].

Логічне тлумачення наведених положень конституцій зарубіжних країн вказує на законодавчу допустимість участі

уряду у формуванні та реалізації державної політики, якщо інше прямо не випливає з приписів актів національного законодавства конкретних держав.

Досліджуючи проблеми формування компетенції КМУ, О. В. Совгиря зазначає: «Встановлюючи компетенцію уряду, конституції нерідко обмежуються загальними визначеннями його найважливіших функцій без виокремлення конкретних повноважень». На думку дослідниці, «тенденцією слід визнати й те, що уряд у нормативних актах отримує в основному найзагальніші напрями своєї діяльності і керує країною з того кола питань, що не віднесені до відання парламенту або інших державних органів» [387, с. 159].

Щодо адміністративно-деліктної політики, яка здійснюється в інформаційній сфері, вироблена в законодавстві багатьох країн світу тенденція у формуванні компетенції урядів може означати, зокрема, що: по-перше, як суб'єкт адміністративно-деліктної політики КМУ бере безпосередню участь не лише у здійсненні, а й у формуванні цього напряму державної політики в межах завдань, передбачених Законом України «Про Кабінет Міністрів України»; по-друге, базовою умовою участі КМУ у механізмі формування та здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері має бути практична реалізація принципу перерозподілу державної влади на основі предметної визначеності компетенції кожного із суб'єктів публічної адміністрації, який представляє одну з трьох конституційно визначених гілок влади.

Свою практичну реалізацію діяльність КМУ знаходить у прийнятті постанов та розпоряджень з питань затвердження Концепції державної адміністративно-деліктної політики, державної цільової програми удосконалення правоохоронної діяльності у галузі створення інформаційної продукції, використання ІКТ та ІТС, заснування, реорганізації чи ліквідації центральних органів виконавчої влади, чия діяльність пов'язана із забезпеченням публічного інформаційного правопорядку в суспільстві, захистом прав суб'єктів інформаційної діяльності тощо.

Ключовою законодавчою лінією встановлення змісту компетенції КМУ як суб'єкта адміністративно-деліктної політики

є межа законотворчої діяльності, тобто коло питань, вирішення яких допускається виключно в нормах законів України. Адже через нормативне визначення виключної компетенції Верховної Ради України, Президента України, КМУ, встановлення кола питань, урегулювання яких допускається законами, Конституція України визначає умови, форми та способи участі уряду у формуванні та здійсненні державної правової, зокрема адміністративно-деліктної, політики.

На цій основі можна погодитися з думкою вчених-правників, які вважають неконституційною практику схвалення Кабінетом Міністрів України окремих постанов [388], у положеннях яких на підзаконному рівні визначаються підстави юридичної відповідальності за деякі інформаційні правопорушення, формулюються склади цих деліктів, а також встановлюються розміри стягнень за їх вчинення [103, с 175; 389, с. 9].

Таким чином, як суб'єкт адміністративно-деліктної політики, КМУ в межах інформаційної сфери здійснює адміністративно-деліктне регулювання інформаційних відносин з питань, не віднесених до законодавчого регулювання, виконує установчу функцію щодо заснування органів виконавчої влади, діяльність яких пов'язана з адміністративно-деліктною політикою, а також здійснює розроблення і виконання загальнодержавних програм у галузі профілактики розвитку адміністративної інформаційної деліктності, забезпечення публічного інформаційного право-порядку в суспільстві, координацію відповідної правоохоронної діяльності.

Законодавче визнання за КМУ права здійснювати закріплені за ним повноваження не лише безпосередньо, а і через органи виконавчої влади поряд із покладенням на виконавчу владу обов'язків щодо реалізації державної політики в різних сферах правового регулювання зумовлює підвищення юридичного значення діяльності органів виконавчої влади в реалізації цілей та завдань адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери.

З моменту проголошення незалежності України [390] система центральних та місцевих органів виконавчої влади перебувала в стані постійного реформування, що не могло не відбитися на

суб'єктному складнику механізму формування та реалізації адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері.

Значним кроком у вирішенні окресленої проблеми стало прийняття спочатку Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010 [391], а згодом (17.03.2011) прийняття Верховною Радою України Закону «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI [379], що забезпечило інституційне, логічне оформлення наявної в Україні системи центральних органів виконавчої влади.

Важливим результатом прийняття останнього з названих законодавчих актів, що має принципове істотне юридичне значення для дослідження суб'єктного складника адміністративно-деліктної політики є визнання в положеннях ч. 2 ст. 1 за міністерствами повноважень щодо забезпечення формування та реалізації державної політики в одній чи декількох сферах, а за іншими центральними органами виконавчої влади – виконання окремих функцій з реалізації державної політики [379].

Таким чином, із прийняттям вказаних законодавчих актів центральні органи виконавчої влади набули змістоутворюючих ознак організаційної та функціональної відокремленості. Саме вказані ознаки, на думку В. Б. Авер'янова, є ключовими у виділенні окремих видів органів виконавчої влади [188, с. 210, 211].

Аналогічну позицію відстоює О. Крубчан, який підкреслює, що «у функціональному і організаційному аспектах виконавча влада є самостійною і незалежною від інших гілок державної влади. Ніякі інші органи державної влади не мають права брати на себе реалізацію функцій і повноважень, які становлять компетенцію органів виконавчої влади» [392, с. 48].

Водночас в умовах законодавчої невизначеності щодо визнання адміністративно-деліктної політики самостійним напрямом політичної діяльності держави інституційна оформленість системи центральних органів виконавчої влади не дала значних позитивних результатів у межах інформаційної сфери.

Як показує системне дослідження змісту положень про різні центральні органи виконавчої влади, які наділені повнова-

женнями з формування та реалізації державної політики в інформаційній сфері [350; 393; 394; 395], питання забезпечення правової охорони і захисту інформаційних прав, свобод та законних інтересів особи від протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових інформаційних відносин, профілактики адміністративних інформаційних правопорушень залишилися розпорошеними по змісту компетенції різних суб'єктів публічної адміністрації, а значна група деліктологічних проблем взагалі не набула жодного нормативного врегулювання.

Підтвердженням такого стану побудови суб'єктного складника адміністративно-деліктної політики слугують положення «Про Міністерство інформаційної політики України (далі – Положення «Про Мінінформполітики») [393], Міністерство внутрішніх справ України (далі – Положення «Про МВС України) [394], Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Положення «Про Мінекономрозвитку і торгівлі України») [395] тощо .

Покладаючи на Мінінформполітики України завдання щодо захисту інформаційного суверенітету держави, забезпечення доступу до офіційної інформації громадян та юридичних осіб, сприяння функціонуванню державних інформаційних ресурсів і засобів масової інформації, законодавство України [393] безпосередньо не пов'язує діяльність Міністерства із запобіганням інформаційним, зокрема адміністративним, правопорушенням, з охороною інформаційних прав, свобод, правомірних інтересів особи.

Окремі вказівки щодо необхідності вжиття Мінінформполітики України як органом, відповідальним за формування та реалізацію відповідного напряму державної політики, заходів із захисту прав громадян на вільний збір, зберігання, використання і поширення інформації, прав журналістів, споживачів інформаційної продукції; організації розроблення та впровадження навчальних курсів з інформаційної політики, а також розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України програмних документів встановлені у положенні про це Міністерство [393]. Незважаючи на тісний

зв'язок функцій відповідного Міністерства з діяльністю з формування та реалізації адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, питання участі Мінінформполітики України в механізмі запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, профілактики інших інформаційно-правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації; участі у розробленні програм, стратегій забезпечення публічного інформаційного правопорядку не дістали самостійного функціонального оформлення.

В аналогічний спосіб законодавством України формується компетенція МВС України, яке виступає головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг (п. 1 Положення «Про МВС України») [394].

Закріпивши за МВС України відповідний правовий статус, вказане Положення водночас включає до компетенції цього центрального органу виконавчої влади повноваження щодо узагальнення практики застосування законодавства України з питань охорони прав людини, публічного правопорядку, здійснення поліцейської діяльності, проведення моніторингу виконання законодавства з цих питань іншими центральними органами виконавчої влади; надання законодавчих пропозицій, розроблення державних цільових програм із цих питань; забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, захисту інформації, яка є власністю держави, або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом (підпункти 1-5, 45, 60 – 61, пункту 4 Положення «Про МВС України») [394].

Узагальнення змісту компетенції Мінінформполітики України та МВС України в аспекті дослідження суб'єктного складника адміністративно-деліктної політики дає підстави стверджувати, що саме на ці центральні органи виконавчої влади законом має бути покладено здійснення повноважень щодо забезпечення формування та реалізації відповідного напряму державної політики в межах інформаційної сфери. Важливим аргументом

на користь цієї пропозиції є те, що, формуючи компетенцію вказаних суб'єктів публічної адміністрації, законодавство України допускає поєднання в її межах одночасно регулятивних та контрольних функцій, не лише участь у розробленні нормативних пропозицій, державних цільових програм, але й безпосереднє здійснення заходів з виконання відповідних програм.

На цій основі вважаємо за необхідне внести до законодавства України такі зміни та доповнення:

1. У Положенні «Про Міністерство інформаційної політики України»:

1) абзац другий пункту 1 викласти у новій редакції такого змісту:

«Міністерство інформаційної політики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у галузі формування та здійснення державної політики забезпечення інформаційного суверенітету України, зокрема з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами, а також забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів;

охорони та захисту інформаційних прав і свобод людини та громадянина, інформаційних прав та правомірних інтересів, якщо інше не встановлено законодавством України;

державної підтримки розвитку інформаційної діяльності та профілактики інформаційних правопорушень на території України;

управління об'єктами інформаційної інфраструктури, крім об'єктів стратегічного значення, віднесених законодавством України до сфери управління інших центральних органів виконавчої влади»;

2) доповнити пункт 4 підпунктами 28–31, а підпункт 28 Положення відповідно вважати підпунктом 32:

«28) спільно з уповноваженими центральними органами виконавчої влади здійснює підготовку та забезпечує виконання державних програм підвищення комп'ютерної грамотності населення, професійних програм інформаційно-технологічного і правового навчання державних службовців, здійснює контроль за їх виконанням;

29) у межах своєї компетенції готує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції до державних цільових програм профілактики правопорушень в інформаційній сфері, забезпечення охорони та захисту інформаційних прав фізичних і юридичних осіб;

30) спільно з Міністерством внутрішніх справ, іншими центральними органами виконавчої влади відповідно до їхньої компетенції бере участь у розробленні та виконанні заходів щодо запобігання вчиненню інформаційних правопорушень в органах державної влади та місцевого самоврядування;

31) у межах своєї компетенції розробляє та здійснює організаційно-правові заходи, спрямовані на забезпечення охорони та захисту інформаційних прав і свобод людини, прав, законних інтересів суб'єктів інформаційної діяльності».

2. У Положенні «Про міністерство внутрішніх справ»:

1) пункт 1 доповнити новим абзацом такого змісту:

«Запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у межах повноважень, визначених законодавством України»;

2) пункт 3 Положення доповнити підпунктом 5 такого змісту:

«5. адміністративно-деліктної політики держави»;

3) доповнити пункт 4 Положення підпунктами 64–66, а пункт 64 відповідно вважати пунктом 67:

«64) забезпечує формування та реалізує адміністративно-деліктну політику держави, залучає до її здійснення інші центральні органи виконавчої влади в межах їхньої компетенції;

65) надає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-деліктної політики держави;

66) розробляє та забезпечує виконання загальнодержавних заходів щодо запобігання вчиненню адміністративних правопорушень на території України, залучає до цього процесу інші центральні органи виконавчої влади в межах їхньої компетенції».

На наш погляд, ухвалення відповідних змін та доповнень до законодавства України сприятиме побудові більш чіткої, інституційно оформленої системи суб'єктів адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері на засадах організаційної відокремленості та функціональної

зв'язаності діяльності суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за формування та здійснення цього напряму державної політики.

Розвиток інформаційної сфери за своєрідними, властивими лише їй законами поряд зі зростанням соціального та юридичного значення права особи на інформацію, підвищенням питомої ваги інформаційної діяльності в структурі національної економіки України [29] стали причиною включення до механізму формування та здійснення адміністративно-деліктної політики центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, визнання за ними широкого кола повноважень у відповідному напрямі державної політики.

Як вважав В. Б. Авер'янов, Конституція України не виключає можливості існування додаткових видів органів виконавчої влади, що посідали б місце поряд (чи поміж) із найвищим, центральними і місцевими органами виконавчої влади. Адже, як підкреслив учений-адміністративіст, «Конституція не містить вичерпного визначення всіх елементів системи органів виконавчої влади» [257, с. 212, 213].

У свою чергу О. В. Крупчан вважає, що особливість діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом виявляється у врегулюванні всіх питань їхнього правового статусу та взаємовідносин з іншими органами в нормах законів, які визначають повноваження і порядок діяльності саме цих центральних органів виконавчої влади (статутних законів) [392, с. 54].

Такий погляд одержав більш широку інтерпретацію в роботі І. Людькової, яка вважає: «На відміну від інших центральних органів виконавчої влади, для яких існують загальні правила утворення, ліквідації, призначення керівників, підконтрольності та підзвітності, вказані питання діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом не можуть визначатися загально-регулятивними законами, а повинні визначатися окремими законами» [396, с. 67].

Використовуючи конструкцію «центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом», законодавство України водночас не надає систематизованого переліку цих органів, що, як показує

практика, може призводити до зловживання з боку законодавця у разі закріплення цього статусу за окремими суб'єктами публічної адміністрації, які за змістом своєї компетенції не повинні підпадати під категорію органів виконавчої влади.

Як зазначає Ю. В. Ващенко, чинне в Україні законодавство не встановлює чітких критеріїв віднесення суб'єктів публічної адміністрації до категорії центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, внаслідок чого до них постійно включалися ті або інші суб'єкти владних повноважень, наділені особливою (спеціальною) компетенцією.

На основі системного дослідження компетенції центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом дослідниця до основних ознак цієї категорії учасників публічно-правових відносин включає: «особливу компетенцію, особливості взаємовідносин з вищим органом в системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів, відмінний від інших центральних органів виконавчої влади, особливі управлінські відносини з іншими органами державної влади». При цьому Ю. В. Ващенко вважає, що для визначення спеціального статусу центрального органу виконавчої влади основного значення набуває компетенція відповідного суб'єкта, для забезпечення належної реалізації якої центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом наділені всіма іншими особливими ознаками [397, с. 137, 138].

Застосування запропонованих ученими-адміністративістами особливих ознак центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у дослідженні суб'єктного складника адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, дає підстави віднести до цієї категорії суб'єктів публічної адміністрації такі органи державної влади, чия діяльність безпосередньо пов'язана із запобіганням вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, охороною і захистом соціальних цінностей, призначених для задоволення публічних інформаційних потреб: 1) АМКУ; 2) СБУ; 3) Нацраду України з питань телебачення і радіомовлення; 4) НКРЗІ;

5) Національний банк України (далі – НБУ); 6) Адміністрацію державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації (далі – Адміністрація держспецзв'язку та захисту інформації України).

Визнання за вказаними центральними органами виконавчої влади спеціального статусу в межах механізму формування та здійснення адміністративно-деліктної політики має в своїй основі характер компетенції, порядок утворення та форми взаємодії цих суб'єктів із КМУ, Президентом України, а також ті деліктологічні напрями політики держави, де допускається їхня участь.

Такі особливості центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом випливають із системного тлумачення змісту норм право установчих законодавчих актів якими визначається спеціальний статус цих суб'єктів.

Наприклад, Закон України «Про Службу безпеки України» у ст. 1 безпосередньо визначає цього суб'єкта владних повноважень як державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України та підпорядкований у своїй діяльності Президенту України [349].

Близьким у визначенні спеціального правового статусу центральних органів виконавчої влади є законодавчий підхід у характеристиці АМКУ, який згідно з приписами норм, передбачених у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», визнається державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель [350].

Законодавчий зв'язок спеціального статусу АМКУ зі здійсненням вказаних напрямів державної політики щодо інформаційної сфери означає покладення на цього суб'єкта публічної адміністрації повноважень із захисту економічної конкуренції у галузі інформаційної діяльності та у разі проведення державних закупівель інформаційно-комунікаційної продукції чи послуг, а також у разі застосування засобів електронних державних закупівель.

Щодо Нацради України з питань телебачення і радіомовлення законодавство України також, встановлюючи спеціальний правовий статус цього суб'єкта публічної адміністрації, містить положення, згідно з яким Національна рада є конституційним, постійно діючим колегіальним органом, метою діяльності якого є нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення, а також здійснення регуляторних повноважень, передбачених законодавством України [335]

Системне дослідження наведених норм щодо виявлення критеріїв, за якими центральні органи виконавчої влади можуть наділятися спеціальним статусом, а також нормативно встановленої компетенції цих суб'єктів дозволяє виділити такі особливості їх участі у формуванні та здійсненні адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери.

1. Визначаючи мету діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, законодавець, передусім, пов'язує її реалізацію з охороною та захистом соціально важливих цінностей (національною безпекою України, публічним інформаційним правопорядком, правами і свободами людини та громадянина, економічною конкуренцією, безперервним та належним функціонуванням телерадіомовлення, системи зв'язку і захисту інформації, інформаційною інфраструктурою в цілому), здійсненням заходів нагляду та контролю у відповідній сфері правового регулювання.

2. Сформована в нормах законодавства України практика побудови компетенції центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом допускає поєднання в її межах як регулятивних, так і контрольно-наглядових повноважень.

3. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть брати участь не лише у реалізації адміністративно-деліктної політики шляхом здійснення нагляду та контролю за додержанням вимог інформаційного законодавства, застосування заходів примусу до порушників його приписів, але й у формуванні цього напряму державної політики через нормативне врегулювання окремих питань діяльності підконтрольних суб'єктів, уточнення окремих процедур застосування заходів примусу до суб'єктів конкретних

видів інформаційної діяльності, надання рекомендацій КМУ, уповноваженим міністерствам щодо вдосконалення нормативного регулювання питань, вирішення яких віднесено законом до їхньої компетенції.

4. Центральні органи виконавчої влади, беручи участь у формуванні та здійсненні адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери, можуть діяти як на виконання власної компетенції, так і на реалізацію доручень органів, яким вони підзвітні чи підконтрольні, – Верховної Ради України, Президента України, КМУ.

5. Свої регулятивні та адміністративно-юрисдикційні повноваження в межах інформаційної сфери центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом здійснюють за особливими процедурами, передбаченими в окремих Законах України, таких як: «Про Антимонопольний комітет України», «Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення», «Про Службу Безпеки України», «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», та властивими діяльності лише цих суб'єктів.

6. Законодавство України допускає поєднання в структурі компетенції центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, поряд з адміністративно-юрисдикційними повноваженнями щодо провадження у справах про адміністративні інформаційні правопорушення, також повноважень, пов'язаних із застосуванням адміністративних стягнень за окремі види цих деліктів.

7. На відміну від інших центральних органів виконавчої влади, які беруть участь у здійсненні адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, органи зі спеціальним статусом проводять безпосередню діяльність із виявлення, припинення адміністративних інформаційних правопорушень та запобігання їм у майбутньому, виступають прямими виконавцями державних програм профілактики інформаційних конфліктів у конкретних сферах інформаційної діяльності, забезпечують інформаційну безпеку держави.

8. Будучи підзвітними та підконтрольними Верховній Раді України або Президенту України, центральні органи виконавчої

влади зі спеціальним статусом безпосередньо включаються у процес формування та здійснення стратегічних напрямів державної політики у сфері охорони та захисту прав людини, національної інформаційної безпеки України, економічної конкуренції, публічного інформаційного правопорядку та суспільної моралі, інших цінностей, призначених для задоволення правомірних публічних потреб.

Отже, як суб'єкти адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом беруть участь у її здійсненні на різних стадіях, виступаючи при цьому у значенні національних регуляторів, суб'єктів адміністративної юрисдикції чи суб'єктів, які здійснюють профілактику адміністративних інформаційних правопорушень, охорону та захист інформаційних прав особи, інформаційної безпеки чи публічного інформаційного правопорядку.

Поєднання в структурі компетенції центральних органів виконавчої влади різних за способами, наслідками та напрямами здійснення повноважень допускає юридичну можливість участі таких суб'єктів на різних стадіях адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері. Такий стан правового забезпечення участі центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом досягається через видання цими суб'єктами нормативно-правових актів із питань організації та здійснення нагляду, контролю в окремих напрямах інформаційної діяльності, встановлення процедур застосування заходів примусу за порушення норм інформаційного законодавства, а також шляхом безпосередньої участі в адміністративно-юрисдикційному провадженні, що здійснюється в межах інформаційної сфери.

Побудова державного механізму сучасної України на основі конституційного принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачає їх рівноправність та рівноцінність стосовно одна одної та щодо суспільства в цілому [382, с. 48].

Розвиток наведеного твердження О. В. Крупчана та приписів ч. 1 ст. 6 Конституції України [1] щодо адміністративно-деліктної

політики України зумовлює необхідність дослідження ще однієї категорії суб'єктів, які функціонують як окрема гілка державної влади. Маються на увазі органи судової влади, за якими в юридичній літературі традиційно визнавалася важлива роль у галузі захисту прав людини, запобігання правопорушенням, що вчиняються посадовими особами суб'єктів публічної адміністрації, а також вирішення питання про притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які порушують встановлені законодавством публічно-правові обмеження та заборони.

Б. М. Чичерін вважав, що саме суд «докладає» закон до прав громадян. Він має основним завданням здійснення правосуддя, зазначав дослідник, тобто задоволення інтересів кожного на підставах закону. Сутність такого задоволення, на думку Б. М. Чичеріна, полягає або у визнанні та утвердженні спірного права, або у покаранні, яке слугує компенсацією з боку особи, яка порушила вимоги закону. Виходячи з таких позицій, вчений-правознавець констатував, що діяльність суду завжди звернена до конкретної особи та конкретної справи. Відповідно, судова справа зумовлюється зіткненням прав чи вимог окремої особи з правами та вимогами інших або є результатом зіткнення особи із загальним законом, який має всіма виконуватися. Саме тому влада суду поширюється на конкретну конфліктну справу [398, с. 374-375].

Досліджуючи проблеми впливу діяльності суду на утвердження і забезпечення прав та правомірних інтересів на прикладі органів адміністративної юстиції, С. О. Корф зазначав, що саме на ці органи державної влади повинне покладатися завдання з припинення юридичних конфліктів між державою та громадянином. Здійснюючи історичний аналіз проблем становлення інституту адміністративної юстиції в країнах Західної Європи, вчений правознавець звертав увагу, що на початкових стадіях свого становлення адміністративна юстиція в Німеччині, а згодом у Франці та Італії призначалася для стримування свавілля суб'єктів публічної адміністрації і відновлення порушених суб'єктивних публічних прав громадян у відносинах із державою й муніципалітетами. Проте,згодом, на думку С. О. Корфа, органи адміністративної юстиції зарекомендували

себе в Західній Європі як ефективна інституція захисту суб'єктивних прав особи, у зв'язку з цим на ці органи дедалі частіше покладалися завдання з відновлення порушених публічних інтересів, притягнення винних посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації до встановленої законом юридичної відповідальності [399, с. 446–448].

Наведені судження класиків правничої думки підкреслюють особливу роль суду у вирішенні проблем, зумовлених виникненням публічно-правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, захисті та відновленні прав громадян, юридичних осіб, потерпілих внаслідок протиправного посягання на належні їм соціальні цінності.

У незалежній Україні функціонально-юридичне значення суду визначається двома взаємозалежними нормативними факторами: проголошенням у положеннях Конституції України [1] права кожної людини і громадянина на звернення до суду за захистом порушених прав, охоронюваних законом інтересів, кореспондуючого завданням адміністративного суду забезпечувати юридичний (судовий) захист прав, свобод, законних інтересів особи від протиправних посягань суб'єктів публічної адміністрації [89] та забезпеченням притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з боку районних (міськ-районних) судів [53].

Нормативна побудова діяльності суду як суб'єкта адміністративно-деліктної політики на основі поєднання обох названих аспектів тягне за собою зміщення основного акценту на забезпечення адміністративно-правового захисту та відновлення інформаційних прав громадян, юридичних осіб – учасників публічно-правових інформаційних відносин, здійснення судового контролю за законністю рішень суб'єктів публічної адміністрації, які виконують владні управлінські функції в інформаційній сфері.

Виходячи з найпоширенішого в юридичній літературі поділу адміністративно-юрисдикційного провадження на неконфліктне та конфліктне [400, с. 19; 401, с. 64], зазначимо, що саме останнім видом провадження повинна охоплюватися діяльність суду як суб'єкта адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери.

В адміністративно-деліктному процесі конфліктне провадження за участю суду розглядається як урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність суду або публічної адміністрації, що здійснюється у процесуальній формі, щодо розгляду і вирішення адміністративно-правових конфліктів, застосування заходів адміністративного примусу з метою попередження та припинення правопорушень, забезпечення провадження у справах, покарання правопорушника, виконання прийнятого рішення, а в певних випадках поновлення права, порушеного незаконними діяннями суб'єктів владних повноважень [402, с. 9, 10].

Аналіз наведеного визначення через призму дослідження суб'єктного складника адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, вказує на безпосередній зв'язок конфліктного провадження з діяльністю суду із забезпечення адміністративно-правової охорони соціальних цінностей, які функціонують в інформаційній сфері, їх правовим захистом (відновленням), а також профілактикою адміністративної інформаційної деліктності через реалізацію заходів судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Іншими словами, діяльність суду як суб'єкта адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері проникає в механізм реалізації усіх її напрямів. Разом із тим для такої широкої участі суду в реалізації адміністративно-деліктної політики спільним знаменником виступає факт виникнення інформаційно-правового конфлікту за участю суб'єкта публічної адміністрації, його посадової чи службової особи, суб'єкта надання публічних інформаційних послуг, тобто настання підстави для судового визначення законності дій учасників публічно-правових інформаційних відносин.

За такого підходу до аналізу діяльності суду як суб'єкта адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, предметом юридичного дослідження повинен виступати суд адміністративної юрисдикції, а також місцевий (районний) суд, що розглядає справи про адміністративні правопорушення за правилами, встановленими КАС України [89] та КУпАП [53] у функціональному аспекті його діяльності.

В юридичній літературі та нормах адміністративно-процесуального законодавства функціональна сторона діяльності суду охоплюється поняттям «компетенція суду», тобто колом справ, які підвідомчі судам адміністративної юрисдикції та щодо розгляду і вирішення яких суд має достатні повноваження [89; 346; 403, с. 12, 13; 404, с. 10].

З огляду на покладений в основу цього дослідження функціональний критерій, саме компетенція адміністративного суду у розгляді та вирішенні інформаційно-правових конфліктів становить правову основу статусу цієї категорії суб'єктів адміністративно-деліктної політики.

У науці адміністративного процесу сукупність повноважень державних органів щодо вирішення правових спорів, розгляду справ про правопорушення, тобто надання оцінки діям суб'єктів права з огляду на предмет їх відповідності чи невідповідності вимогам закону охоплюється поняттям юрисдикції [405, с. 27].

Визнаючи за компетенцією суду значення найважливішої ознаки суб'єкта судовою влади, Л. В. Павлова виділяє в структурі поняття «судова юрисдикція» дві сторони – об'єктивну (зовнішню) та суб'єктивну (внутрішню). Дослідниця вважає, що з об'єктивної сторони вона виступає як система владних повноважень (прав і обов'язків) суб'єктів судової влади, закріплених законом виключно за судом без права делегування їх у будь-який спосіб. Із суб'єктивної сторони судова юрисдикція характеризується рівнем компетентності її суб'єктів [406, с. 534].

Якщо зважати на наведені погляди вчених-адміністративістів, то основу правового статусу адміністративного суду та районного (міськрайонного) суду, що розглядає справи про адміністративні правопорушення, як суб'єкта адміністративно-деліктної політики становить саме встановлена КАС України і КУпАП юрисдикція, яка поєднує в собі, по-перше, коло адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення, підвідомчих виключно суду, а по-друге, сукупність повноважень з їх розгляду і вирішення.

Застосування вказаних критеріїв для визначення юрисдикції суду в адміністративно-деліктному процесі дозволяє говорити про охоплення їхньою компетенцією не лише розгляду справ про

адміністративні інформаційні правопорушення, але і вирішення спорів, пов'язаних з інформаційно-правовими конфліктами за участю суб'єктів публічної адміністрації у зв'язку з прийняттям ними нормативно-правових чи індивідуальних адміністративних актів або вчиненням будь-яких інших дій, допущенням бездіяльності, якими порушуються, обмежуються або оспорюються інформаційні права, правомірні інтереси учасників публічно-правових інформаційних відносин.

Іншими словами, у вирішенні питання про правовий статус суду як суб'єкта адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, вирішенні проблем нормативного формування процесуальної компетенції цього органу державної влади, підстав участі у конфліктному адміністративно-юрисдикційному провадженні спільним знаменником виступає наявність конфліктної ситуації, однією зі сторін якої обов'язково виступає суб'єкт публічної адміністрації, а також порушення цим конфліктом суб'єктивних публічних інформаційних прав громадян, юридичних осіб чи держави.

Визначальне значення згаданих критеріїв для формування компетенції суду як суб'єкта адміністративно-деліктного процесу, безпосереднього учасника здійснення адміністративно-деліктної політики передбачає покладення на них цілої низки фундаментальних завдань, виконання яких позначається не лише на ефективності протидії виникненню інформаційно-правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації, а й реалізації інших напрямів державної політики в інформаційній сфері.

Серед таких завдань слід виділити такі:

1) надання професійної нормативно обґрунтованої кваліфікації протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб, інших учасників публічно-правових інформаційних відносин;

2) надання правової оцінки причин та умов, які сприяли виникненню факту порушення суб'єктивних прав чи охоронюваних законом інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин, встановлення ймовірності поширення відповідних негативних факторів на інші інформаційно-правові конфлікти за участю суб'єктів публічної адміністрації;

3) вчинення процесуальних дій, спрямованих на відновлення та захист порушених прав чи охоронюваних законом інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин;

4) вчинення процесуальних дій для недопущення адміністративних інформаційних правопорушень у майбутньому;

5) вирішення питання про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності за вчинене адміністративне інформаційне правопорушення або встановлення факту відсутності в діях учасника публічно-правових відносин ознак складу відповідного делікту;

6) аналіз та узагальнення судової практики у справах, що стосуються захисту прав, свобод, правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин, підготовка на цій основі рекомендацій з удосконалення чинних в Україні норм адміністративно-деліктного законодавства.

Спираючись на зміст наведених завдань діяльності суду як суб'єкта адміністративно-деліктного процесу та механізму здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, можна констатувати визначальну роль цих органів у забезпеченні захисту та відновлення прав, свобод, правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин.

В умовах побудови інформаційного суспільства, в якому інформаційні права та свободи особи набувають все більшого соціального значення, діяльність суду у конфліктних провадженнях стає ефективним засобом приведення змісту та спрямованості політики держави в інформаційній сфері у відповідність до встановлених законом вимог, забезпечує реальне утвердження принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність у галузі інформаційної діяльності.

Загалом проведене дослідження поняття, правового статусу та видів суб'єктів адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, дає підстави констатувати існування в Україні складної, часто неузгодженої за предметним, територіальним чи функціональним критеріями системи цих суб'єктів, що вимагає інституційного реформування органів виконавчої та судової влади в частині приведення їхньої

компетенції, форм, засобів діяльності до потреб сучасного інформаційного суспільства.

Саму ж категорію «суб'єкт адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері» можна визначити як суб'єкт публічної адміністрації або орган судової влади чи уповноважену юридичну особу приватного права, до компетенції якої законом віднесено здійснення діяльності з нормативного регулювання адміністративно-деліктних відносин в інформаційній сфері, формування, реалізацію комплексу організаційно-правових засобів, спрямованих на профілактику вчинення адміністративних інформаційних правопорушень, охорону чи захист соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері, шляхом застосування передбачених законодавством України засобів і процедур здійснення такої діяльності.

Таке розуміння змісту поняття «суб'єкт адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері» вказує на спеціальний статус учасників адміністративно-деліктних відносин, що позначаються відповідним поняттям. Однак законодавче оформлення спеціального статусу суб'єктів адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, вимагає насамперед визнання за цим видом діяльності значення самостійного напряму державної політики, визначення на законодавчому рівні виключного кола суб'єктів, уповноважених брати безпосередню участь у її формуванні та реалізації, формування спеціальної компетенції цих суб'єктів та засобів її реалізації.

3.4. Засоби формування та реалізації адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері

У науці правознавства та політології як ключові фактори, які характеризують її сутність, часто називаються засоби здійснення, арсенал і природа яких досить різноманітна [301, с. 6; 307, с. 8].

Незважаючи на окремі відмінності у наукових поглядах щодо змісту поняття «засоби здійснення державної політики»,

більшість думок учених-правознавців та політологів збігається в тому, що цим поняттям, передусім, позначаються конкретні способи впливу держави, в яких відображається її офіційна реакція на конкретні процеси чи явища, котра формує політичну стратегію держави і має владний, часто примусовий характер [154, с. 10; 157, с. 9; 307, с. 69].

На думку М. І. Нікуліна, засоби адміністративно-деліктної політики також характеризуються такими властивостями: по-перше, вони призначені для регулювання суспільних відносин шляхом створення та формулювання чи скасування останніх; по-друге, їх застосування станоить основу змісту правової (юридичної) діяльності відповідних суб'єктів адміністративно-деліктного процесу, тобто діяльності, що тягне за собою ті або інші наслідки; по-третє, вони застосовуються суб'єктами публічної адміністрації переважно у сфері державного регулювання. Ці засоби, підкреслює дослідник, насамперед спрямовані на регулювання поведінки осіб, які вчиняють протиправні діяння, з метою її припинення та створення правових умов, необхідних для притягнення таких осіб до юридичної відповідальності [156, с. 14, 15].

Виступаючи своєрідним знаменником у наукових поглядах на засоби адміністративно-деліктної політики, запропоновані вченими-адміністративістами властивості цього поняття виконують важливе методологічне завдання – визначають місце засобів державної політики в структурі механізму її здійснення, розкривають їх функціональне призначення в окремих напрямах публічного адміністрування.

Існування в механізмі здійснення адміністративно-деліктної політики тісних функціонально-логічних зв'язків між елементами його системи тягне за собою включення до нього лише тих засобів, застосування яких узгоджується з офіційною стратегією держави у напрямах запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, забезпечення охорони соціальних цінностей, пов'язаних з інформаційною діяльністю.

Таким чином, засоби адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, можна визначити як сукупність встановлених актами адміністративно-деліктного

законодавства України способів впливу на адміністративну інформаційну деліктність, її стан, причини та динаміку, а також публічний інформаційний правопорядок та національну інформаційну безпеку, реалізація яких відображає стратегію діяльності держави із забезпечення адміністративно-правової охорони і захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері України, запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень на всій території України.

Широка, багаторівнева система цілей та завдань, виконання яких зумовлено сучасним станом адміністративної інформаційної деліктності, рівнем правового забезпечення інформаційних прав, свобод, правомірних інтересів, передбачає включення до механізму адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери різних за сутнісними та функціональними властивостями засобів її здійснення. Це стало підставою для проведення в науці адміністративної деліктології широких дискусій, предметом яких є вирішення питання про можливість включення тих чи інших засобів державного регулювання до механізму здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, вироблення науково обґрунтованих критеріїв їх групування та класифікації [9, с. 81 – 82; 163; 407, с. 246, 247]

Враховуючи наявні в структурі механізму адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, функціонально-логічні зв’язки між його елементами, систему засобів, включених до цього напряму державної політики, можна розділити на засоби запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень; засоби, що забезпечують адміністративно-правову охорону соціальних цінностей, які функціонують у національному інформаційному просторі, та засоби адміністративно-правового захисту інформаційних прав, свобод, правомірних інтересів особи.

В основі запропонованого поділу засобів здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері лежить цільова спрямованість та об’єкт юридичного впливу.

Наведені критерії поділу засобів адміністративно-деліктної політики за своїми сутнісними властивостями у сукупності

утворюють ще одну підставу класифікації понять, що розглядаються, а саме – спосіб впливу на поведінку учасників публічно-правових відносин. За цим критерієм усі засоби, включені до механізму адміністративно-деліктної політики, в доктрині адміністративного права поділяються на заходи переконання, заохочення та заходи адміністративного примусу [77; 245; 252].

Наведені способи класифікації засобів адміністративно-деліктної політики дістали в доктрині адміністративного права широку підтримку, наслідком чого стало формування різних доктринальних підходів до змістового наповнення окремих видів таких засобів. Сама ж класифікація засобів адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, за згаданими вище критеріями допускає їх поділ на загальні і спеціальні, правові та організаційні, матеріально-правові та процесуальні, разові, постійні і тимчасові залежно від процедур їх застосування, правових наслідків реалізації, умов використання тощо.

Кожна з наведених класифікаційних груп засобів адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, за правовими підставами свого формування допускає віднесення кожного із засобів як до однієї, так і до декількох класифікаційних груп за умови відсутності внутрішніх, взаємовиключних суперечностей, які позначаються на властивостях самих об'єктів поділу. Така внутрішня структуризація засобів адміністративно-деліктної політики, що, зокрема, здійснюється в інформаційній сфері, в юридичній науці пояснюється тим, що для кожного із засобів є характерним виконання не однієї, а декількох юридичних функцій, кожна з яких визначається цілями, завданнями юридичного впливу держави в конкретному випадку [157, с. 9].

При цьому залежно від кола завдань, які передбачається вирішити за допомогою конкретних засобів адміністративно-деліктної політики та характеру об'єктів державного впливу, та або інша функція може набувати ознак основного чи додаткового значення. Таким чином, засоби адміністративно-деліктної політики можуть застосовуватися для виконання

різних за юридичною сутністю завдань та вирішення неоднозначних деліктологічних проблем, що забезпечує повноту, повсюдність та послідовність адміністративно-деліктного регулювання інформаційних відносин.

Отже, вироблена наукою адміністративною деліктологією та сприйнята юридичною практикою система засобів здійснення адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, являє собою складний за внутрішньою структурою та цільовим призначенням інструментарний апарат публічно-правового впливу на деліктологічні проблеми, викликані діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, інших суб'єктів надання публічних інформаційно-телекомунікаційних послуг, в якому відображається функціональне призначення держави як учасника публічно-правових інформаційних відносин, формується методологічна основа для виділення окремих напрямів адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери.

Вироблені в сучасній науці адміністративної деліктології погляди на проблематику, що розглядається, здебільшого збігаються в ототожненні засобів формування та реалізації цього напряму державної політики із заходами щодо запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень [9, с. 84; 163; 355, с. 78, 79; 358, с. 74; 370; 408, с. 134 – 135].

Така тенденція відбиває поширений у науці адміністративної деліктології погляд на предмет відповідного напряму державної політики, який традиційно пов'язується з адміністративною деліктністю, її станом, динамікою, причинами та умовами виникнення і розвитку [122, с. 8; 154, с. 26; 157, с. 8 – 9].

Розглядаючи засоби як невід'ємну ознаку адміністративно-деліктної політики, М. І. Нікулін пропонує розділити їх систему на загальні та спеціальні. Уся сукупність загальних засобів, на думку дослідника, представлена економічними важелями впливу, організаційними заходами та пропагандою, які формують зміст загальної профілактики та попередження адміністративних правопорушень. Їх основною особливістю, на думку дослідника, є убудованість у загальну стратегію соціально-економічних перетворень в державі.

Основне місце в системі заходів спеціальної профілактики посідають адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються правоохоронними органами та мають індивідуальну дію. Такі засоби адміністративно-деліктної політики, як зазначає М. І. Нікулін, не можуть мати характер похідних. Їх застосування обумовлено конституційними вимогами додержання прав, свобод людини та громадянина і повинно ґрунтуватися на нормах адміністративно-деліктного законодавства. Останнє і виступає, на думку М. І. Нікуліна, основною формою здійснення адміністративно-деліктної політики держави [156, с. 8, 14, 15].

З наведеного погляду М. І. Нікуліна випливає низка конститутивних особливостей кожної з груп засобів адміністративно-деліктної політики. Першою і найбільш істотною особливістю загальних засобів адміністративно-деліктної політики держави є те, що вони включаються в загальну стратегію соціально-економічних перетворень і спрямовані на їх упорядкування відповідно до чинних у державі нормативних приписів, правомірних суспільних потреб та інтересів, стратегічних цілей внутрішньої і зовнішньої політики держави. Наслідком такої дії загальних засобів здійснення адміністративно-деліктної політики є усунення причин вчинення адміністративних правопорушень ще на стадіях зародження їх у суспільстві й переходу в масові дестабілізуючі фактори суспільного розвитку, а також створення сприятливих умов для правомірної поведінки учасників публічно-правових відносин [157, с. 13, 14].

Інша особливість засобів здійснення адміністративно-деліктної політики, запропонована М. І. Нікуліним, властива спеціальній групі цих засобів і полягає в тому, що їх формування та застосування виходить із конституційних обов'язків держави із забезпечення прав і свобод людини та передбачається в нормах адміністративно-деліктного законодавства. Таким чином, у структуру спеціальних засобів здійснення адміністративно-деліктної політики включаються безпосередньо призначені для цих цілей заходи індивідуального впливу на конкретну групу причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, які (заходи) мають профілактичну, виховну спрямованість та безпосередньо пов'язані з адміністративним примусом.

В умовах динамічного розвитку процесів інформатизації діяльності публічної адміністрації, зростання питомої ваги інформації як невід'ємного засобу її функціонування [2–4; 29; 161; 311; 369, с. 169; 409, с. 7; 410], поступового набуття інформаційною діяльністю значення стратегічної для держави та суспільства [20] в механізмі здійснення адміністративно-деліктної політики істотно збільшується фактична та юридична роль загально-профілактичних засобів в інформаційній сфері. Це зумовлює необхідність законодавчого закріплення та практичної реалізації системи економічних, правових та соціальних засобів, дія яких спрямована на формування сприятливих, конкурентних умов для провадження інформаційної діяльності, повагу і дотримання прав на об'єкти інтелектуальної власності, підвищення комп'ютерної грамотності населення, посадових та службових осіб суб'єктів публічної адміністрації, виховання громадян у дусі поваги до національного інформаційного контенту, утвердження в суспільстві конституційного правила про необхідність забезпечення інформаційної безпеки держави як однієї з найголовніших справ усього українського народу.

Інтегруючи загальні засоби здійснення адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери в різні механізми правового регулювання публічно-правових інформаційних відносин, держава в такий спосіб усуває загальні причини та умови, що сприяють розвитку адміністративної інформаційної деліктності, ускладнює процедури вчинення адміністративних інформаційних правопорушень, підвищує ефективність юридичної відповідальності за їх вчинення, проводить адміністративну деліктолізацію протиправних діянь, які слугують причинами порушення адміністративно-правових заборон, чинних у національному інформаційному просторі.

Мається на увазі, перш за все, реалізація комплексних загальнодержавних програм стимулювання розвитку інформаційної діяльності в Україні, проведення професійної підготовки, перепідготовки та перенавчання державних службовців з питань використання ІКТ та ІТС, додержання встановлених законом правових режимів інформації, інформаційних ресурсів, підвищення загальної комп'ютерної грамотності населення

тощо. Поряд із загальнодержавними програмами соціально-економічних перетворень, в аспекті здійснення державою адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері істотно зростає соціальне та юридичне значення заходів виховного характеру, позитивного стимулювання інформаційної діяльності, до яких належать науково-методичні семінари, курси, тренінги для державних службовців, керівників суб'єктів господарювання, чия діяльність безпосередньо пов'язана з наданням інформаційних послуг громадянам та юридичним особам, а також створенням сприятливих умов для правомірного здійснення інформаційної діяльності на території України.

Ключовими особливостями таких засобів адміністративно-деліктної політики є те, що за своєю сутністю та підставами застосування вони не належать до засобів примусу та застосовуються до моменту вчинення адміністративного правопорушення [39, с. 76; 160, с. 14]. Основною метою застосування адміністративно-запобіжних заходів цього виду є попередження виникнення правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації, недопущення виникнення причин розвитку адміністративної інформаційної деліктності, а також умов, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень [355, с. 79].

Таке призначення засобів адміністративно-деліктної політики, що аналізуються, тягне за собою необхідність включення їх різновидів у механізм соціально-економічних перетворень, дія яких поширюється на різні види суспільної діяльності, безпосередньо включені або дотичні до інформаційної сфери, нормативне закріплення процедур реалізації цих засобів.

Разом із тим, як показує порівняльно-правове дослідження норм адміністративно-деліктного законодавства України [53] та країн з найбільшим коефіцієнтом розвитку інформаційного суспільства [411 – 416], вітчизняне законодавство не містить цілісної системи загальних засобів здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, зокрема в частині запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, забезпечення публічного інформаційного правопорядку.

Окремі організаційно-правові заходи з підвищення загальної комп'ютерної грамотності населення, поглиблення професійного оволодіння ІКТ державними службовцями, щодо створення конкурентних умов провадження інформаційної діяльності, пріоритетності забезпечення національної інформаційної безпеки України були передбачені у багатьох програмних документах, зокрема: Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [4], Законі України «Про національну програму інформатизації» [410], Законі України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в України на 2007–2015 роки» [417] тощо.

Водночас, встановивши групу загальних засобів здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, законодавець не конкретизував підстави та процедури їх реалізації, у зв'язку з чим базовий рівень профілактики адміністративних інформаційних правопорушень набув характеру декларативного механізму, непристосованого до потреб сучасного інформаційного суспільства.

Незважаючи на наявний стан правового забезпечення загальної профілактики адміністративних інформаційних правопорушень, у юридичній літературі [9, с. 82; 355, с. 82; 358, с. 76], міжнародно-правових актах [160; 161; 224-228] неодноразово наголошувалося на великому соціально-юридичному значенні цієї складової частини адміністративно-деліктної політики, високій суспільній ефективності застосування правових та організаційних засобів, якими вона опосередковується. Це вимагає від держави забезпечення наукового розроблення та законодавчого оформлення в проекті Концепції державної адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері системи організаційних, правових, освітніх заходів, дія яких спрямована на загальну профілактику адміністративних інформаційних правопорушень, усунення чи недопущення поширення в суспільстві факторів, які сприяють їх вчиненню.

З іншого боку, легальне реагування держави на окремі групи причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, вимагає розроблення та законодавчого закріплення системи засобів економічного

заохочення, призначених для забезпечення ефективного розвитку комерційного сегменту інформаційної сфери України, уникнення фактів порушення інформаційних прав і законних інтересів особи; підвищення суспільної оцінки правомірного використання інформації, ІКТ чи ІТС суб'єктами публічної адміністрації, іншими учасниками публічно-правових інформаційних відносин.

Практиці правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України відомі випадки законодавчого закріплення засобів економічного заохочення до правомірної поведінки суб'єктів інформаційної діяльності шляхом створення додаткових сприятливих умов провадження окремих видів відповідної діяльності.

Як приклад, можна назвати запроваджені Законом України «Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції» від 16.10.2012 № 5450-VI [418] та Законом України «Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування суб'єктів індустрії програмної продукції» від 05.07.2012 № 5091-VI [419] податкові пільги для учасників економічного експерименту у галузі індустрії програмної продукції, які провадять свою діяльність із додержанням вимог законодавства України, беруть безпосередню участь у процесах інформатизації діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Як випливає зі змісту положень ст. 3 Закону України № 5450-VI [418], запровадження спеціальних умов діяльності у галузі індустрії програмної продукції має на меті вдосконалення системи управління у цій галузі господарювання, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної ІТ-продукції на національному та міжнародному ринку, стимулювання створення високотехнологічних робочих місць, запобігання випадкам незаконного ввезення або виготовлення на митній території України програмної продукції тощо.

Зазначені законодавчі положення підкреслюють велике соціально-правове значення засобів економічного заохочення правомірної інформаційної діяльності, відображають їх питому вагу в структурі механізму здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері.

Це дає нам підстави поділити думку вчених-адміністративістів та практиків [9, с. 87; 407, с. 451; 355, с. 82; 358, с. 76] про необхідність удосконалення системи засобів загальної профілактики адміністративних інформаційних правопорушень шляхом розширення групи заходів виховного характеру та засобів економічного заохочення інформаційної діяльності, законодавчого визначення виключного кола суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за їх застосування.

Аналогічно із загальними засобами запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням спеціальні засоби, що мають своїм безпосереднім призначенням недопущення вчинення деліктів цього виду, усунення індивідуальних причин та умов, які спонукають учасників публічно-правових інформаційних відносин до протиправної поведінки, у нормах законодавства України не дістали належної правової регламентації.

Як зазначається у науковій літературі, включені до системи спеціальних засобів запобігання адміністративним правопорушенням інструменти насамперед спрямовані на недопущення вчинення громадянами та юридичними особами адміністративних правопорушень проти громадського порядку та громадської безпеки, усунення причин та умов, що сприяють проявам протиправної поведінки у конкретних випадках [52; 136, с. 86; 420, с. 8]. Більшість передбачених законодавством України спеціальних засобів запобігання вчиненню адміністративним правопорушенням мають універсальний характер і часто не враховують специфіки правовідносин, які складаються в інформаційній сфері, особливості виникнення і розвитку інформаційно-правових конфліктів між учасниками публічно-правових відносин, причинний комплекс факторів, які сприяють їх виникненню.

Погляди вчених-адміністративістів щодо порушеної проблематики збігаються у необхідності виключно законодавчого закріплення системи спеціальних засобів запобігання вчиненню адміністративних правопорушень, застосування їх лише уповноваженими правоохоронними органами, поєднання в структурі цих засобів правових, соціальних та організаційних інструментів [121, с. 10; 154, с. 13; 52; 136, с. 86; 420, с. 8].

Поділяючи погляди П. В. Діхтієвського, Р. С. Мельника, А. Т. Комзюка, М. І. Нікуліна, М. П. Мишляєва, О. В. Андреєвої та інших, треба підкреслити, що застосування зазначених вимог до спеціальних засобів запобігання адміністративним правопорушенням, процедур їх реалізації надає їм конкретного юридичного значення, встановленого законодавцем, наділяє ці засоби адміністративно-деліктної політики властивостями адміністративного примусу.

На думку П. В. Діхтієвського, основною особливістю адміністративно-запобіжних засобів є їх яскраво виражений профілактичний характер, що дозволяє використовувати цей вид засобів адміністративно-примусового впливу для попередження правопорушень, забезпечення суспільної безпеки в особливих умовах, коли для безпеки особистості є реальна загроза. Вчений-адміністративіст зазначає, що застосовуються відповідні засоби адміністративного примусу за особливих (екстраординарних), надзвичайних умов, за відсутності самого факту адміністративного правопорушення. Отже, запобіжний характер відповідної групи заходів адміністративного примусу дозволяє їм бути провідним засобом профілактики адміністративних правопорушень [52].

У свою чергу А. Т. Комзюк вказує на те, що «адміністративно-запобіжні засоби у встановлених актами законодавства України випадках передбачають застосування обмежень до громадян та організацій, що забезпечує виявлення їхньої примусової сутності за умови відсутності вчиненого правопорушення. Тобто ці заходи мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на захист інтересів громадської безпеки, на запобігання вчинення правопорушень» [136, с. 86].

Якщо йти за логічними висновками дослідника та приписами норм КУпАП, то можна констатувати, що спеціальні засоби запобігання вчиненню адміністративних правопорушень передують застосуванню інших засобів адміністративного примусу; вони не пов’язані з позбавленням будь-яких прав, майна чи спеціального правового статусу, хоча й тягнуть за собою для осіб, до яких вони застосовані, короткострокові обмеження майнового чи організаційного характеру. Поряд із цим спеціальні

засоби запобігання вчиненню адміністративних правопорушень впливають не на весь комплекс причин та умов, що сприяють їх вчиненню, а на поведінку конкретного суб'єкта, попереджаючи тим самим його про небезпеку порушення встановлених законом адміністративно-правових обмежень або заборон.

У цьому контексті Р. С. Мельник зазначає: «…Застосування адміністративно-запобіжних заходів розраховане на ситуації, коли проступку немає, але за певних умов все ж таки можуть настати шкідливі наслідки. Незважаючи на яскраво виражений профілактичний характер, заходи даного виду здійснюються у примусовому порядку, тобто в процесі односторонньої реалізації владних повноважень, і тому спроби представити їх як заходи, позбавлені елементів адміністративного примусу, безпідставні» [139, с. 21, 22].

Поділяючи наукові погляди про належність засобів запобігання адміністративним правопорушенням до адміністративного примусу, І. В. Мельник вважає, що їх застосування є правозастосовчою діяльністю, у зв'язку з чим незалежно від характеру запобіжного засобу у всіх випадках мають місце індивідуальні акти застосування правових норм. Дослідник також зазначає, що на відміну від загальноправових заборон, звернених до невизначеного кола осіб на основі їх волевиявлення, тут має місце імперативна, безумовна владна вимога до конкретної особи з боку суб'єкта публічної адміністрації, що сам визначає наявність умов, які є підставою для застосування відповідних засобів адміністративного примусу [421, с. 38, 39].

Акцентуючи увагу на адміністративно-примусовій сутності засобів запобігання адміністративних правопорушень, І. В. Мельник вказує на одну з ключових особливостей цих засобів, що має вагоме значення для побудови механізму адміністративно-деліктної політики в тому числі на галузевому рівні. Мається на увазі вказівка на обов'язковість оформлення факту застосування до фізичної або юридичної особи адміністративно-запобіжних засобів окремим адміністративним актом, що тягне за собою необхідність дотримання встановленої законом форми реалізації цих засобів, додержання компетенції

правомочним суб'єктом, обов'язковість об'єктивної оцінки підстав тимчасового обмеження прав і свобод особи.

У контексті дослідження змісту адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, практичне оформлення факту застосування адміністративно-запобіжних засобів окремими адміністративними актами забезпечує їх безпосередній зв'язок із діяльністю уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, у зв'язку з цим такі засоби набувають управлінської сутності.

Доктринальне визнання за спеціальними засобами запобігання вчиненню адміністративних правопорушень вказаних властивостей стало підставою для формування позиції К. Ю. Галинської, згідно з якою вказані засоби адміністративно-деліктної політики на практиці виступають однією з ланок складного механізму протидії порушенням інформаційного правопорядку. Єдина правоохоронна мета застосування пов'язує їх із визначеними адміністративним законодавством засобами припинення і відповідальності. Вони передбачають забезпечення позитивного, організованого функціонування інформаційних правовідносин шляхом усунення, ліквідації умов для вчинення правопорушень, коли протиправні наміри не набули активної форми.

Виходячи з таких наукових позицій, К. Ю. Галинська розглядає засоби запобігання порушенням інформаційного порядку як такі заходи адміністративного примусу, що застосовуються для запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень за умови відсутності фактів порушення інформаційного правопорядку, з метою профілактики, недопущення таких правопорушень [9].

Узагальнення вироблених у доктрині адміністративної деліктології поглядів на адміністративно-запобіжні засоби дозволяє визначити їх у межах інформаційної сфери як систему передбачених актами законодавства України засобів адміністративного примусу, що застосовуються до учасників публічно-правових інформаційних відносин з метою недопущення вчинення ними адміністративних інформаційних правопорушень до моменту настання факту протиправної поведінки і проявля-

ються через настання для осіб, до яких застосовані ці засоби, тимчасових обмежень майнового, особистого чи організаційного характеру, не пов'язаних з адміністративним покаранням.

Застосування наведеного визначення дає нам підстави включити до спеціальних засобів запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням такі заходи, можливість застосування яких передбачена законодавством України: 1. Перевірка відомостей, що подаються для внесення до Зводу державної таємниці щодо відповідності критеріям, встановленим Законом України «Про державну таємницю»; 2. Перевірка Уповноваженим Верховної ради з прав людини, посадовими особами Секретаріату Уповноваженого діяльності володільців баз персональних даних в частині додержання законодавства про захист персональних даних, виконання правил обробки інформації про фізичну особу у відповідних базах даних; 3. Огляд матеріальних носіїв інформації, що перетинають митний кордон України, щодо відповідності вимогам законодавства України про інформацію, про авторське право і суміжні права, про кінематографію, про захист суспільної моралі тощо; 4. Тимчасове відсторонення посадової чи службової особи суб'єкта публічної адміністрації, іншого суб'єкта надання публічних інформаційно-телекомунікаційних послуг від виконання обов'язків, що передбачають доступ або допуск до державної таємниці; 5. Тимчасове зупинення акредитації журналіста суб'єктом, який здійснив таку акредитацію для виконання журналістом своїх професійних обов'язків.

Аналіз встановлених актами законодавства України підстав та процедур застосування групи спеціальних засобів запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням вказує на те, що: 1) вони завжди застосовуються до моменту вчинення правопорушення, не мають на меті його припинення, а покликані лише не допустити, перешкодити його вчиненню шляхом усунення причин та умов, які сприяють виникненню інформаційно-правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових інформаційних відносин; 2) ці засоби застосовуються за результатами або під час перевірок діяльності суб'єктів інформаційної діяльності та оформлюються відповідними

адміністративними актами; 3) застосування адміністративно-запобіжних засобів не пов'язано з позбавленням чи тривалим обмеженням суб'єктів інформа-ційної діяльності визнаних за ними прав або настанням тривалих обмежень майнового чи організаційного характеру; 4) прийняття адміністративного акта про застосування до суб'єкта інформаційної діяльності адміністративно-запобіжного засобу не є підставою для накладення на нього будь-яких адміністративних стягнень.

Попри нормативне визнання вказаних властивостей за адміністративно-запобіжними засобами, їх застосування в публічно-правових відносинах не одержало значного поширення у зв'язку з відсутністю чітких, імперативних процедур їх застосування, наявністю значного кола суб'єктів публічної адміністрації, уповноважених здійснювати вплив у відповідний спосіб на суб'єктів інформаційної діяльності.

На відміну від сучасного стану правового забезпечення механізму застосування спеціальних засобів запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням дореволю-ційна правова доктрина та практика надавала цій проблемі великого значення.

Так, М. М. Сперанський до предмету запобіжної поліції включав все те, що, так би мовити, може «висвітлити» публічну поведінку громадян, здатне запобігти випадкам уведення в оману, припинити перші факти насилля та сварок, зупинити випадки нав'язування інтересів і вподобань. При цьому до запобіжних заходів, що можуть застосовуватися в інформаційній сфері, дослідник відносив: 1. Цензуру книг та журналів; 2. Припинення та спростування ворожих до правлячої влади чуток та роз'яснень; 3. Охорону релігійних обрядів та недопущення церковних розколів [422].

У свою чергу А. Я. Антонович зазначав, що поліція друку, з одного боку, має право на заходи та приписи як на необхідні умови виявлення злочинів, вчинених шляхом друку, та покарання за їх вчинення, а з іншого, за наявності загрози конкретної небезпеки вона має право накласти заборону, заборонити оприлюднення думки. До поліцейських заходів у справах друку А. Я. Антонович включав такі, як:

1) цензура, яка полягає у попередньому розгляді рукопису до моменту його опублікування або книги до моменту її видання;

2) нагляд за типографіями, літографіями та металографіями;

3) нагляд за діяльністю установ, які реалізують прилади і матеріали, необхідні для друкарської діяльності;

4) нагляд за фотографіями;

5) регулювання книговидавничої діяльності;

6) регулювання права власності на результати наукової, творчої, літературної та художньої діяльності [76].

З наведеного погляду А. Я. Антоновича випливає два концептуальних висновки, які зберігають свою актуальність і в контексті формування інструментарного апарату сучасної адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері. Їх сутність виявляється в такому: по-перше, встановлені законодавством та вироблені практикою особливості інформаційної діяльності вимагають законодавчого закріплення спеціальних засобів запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, що відповідають характеру такої діяльності, а по-друге, адміністративно-запобіжні засоби спрямовані на вирішення проблеми не лише зниження адміністративної інформаційної деліктності, але й попередження вчинення інформаційних злочинів.

Обидва з наведених висновків підкреслюють необхідність удосконалення системи засобів запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень як невід'ємного складника адміністративно-деліктної політики, приведення у відповідність до особливостей інформаційної діяльності.

Загалом зіставлення загальних та спеціальних засобів запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням дає підстави зробити висновок, що перша з названих груп засобів не пов'язана з адміністративним примусом, має загальносоціальний та економічний характер. У свою чергу, адміністративно-запобіжні засоби у своїй сукупності утворюють окремий вид адміністративного примусу, оскільки за своїми сутнісними властивостями, підставами, процедурами та суб'єктами застосування є спеціальними засобами адміністративно-деліктної політики.

Поряд з адміністративно-запобіжними засобами в структурі механізму адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, існує окрема група правових засобів, дія яких має на меті припинення чи переривання протиправної поведінки учасників публічно-правових відносин, наділених юридичними обов'язками щодо інших учасників. Йдеться про засоби адміністративного припинення, застосування яких допускається законодавством України у разі встановлення факту протиправної поведінки, яка порушує конкретні приписи адміністративно-правових обмежень чи заборон, чинних у національному правовому просторі.

Як зазначає Р. С. Мельник, заходи адміністративного припинення, маючи попереджувальну спрямованість, також поряд з іншими заходами примусу відіграють важливу роль у забезпеченні режиму законності, у захисті прав громадян, суспільства, держави. На думку дослідника, «нагальний характер застосування цих заходів дозволяє своєчасно усунути протиправну ситуацію, ліквідувати протиправну поведінку, попередити шкідливі наслідки, які могли б настати, якби правопорушення чи інша дія, яка підпадає під ознаки правопорушення, але ним не визнається, не була б припинена» [139, с. 27, 28].

Поділяючи аналогічну наукову позицію, П. В. Діхтієвський, В. М. Павліченко, Д. М. Бахрах вважають, що сутність відповідних заходів адміністративного примусу полягає у своєчасному реагуванні на антигромадське діяння, припинення протиправної поведінки для недопущення виникнення шкідливих, антисоціальних наслідків [52; 217, с. 526; 423, с. 64].

Розвиток наведених наукових поглядів свідчить про те, що в науці адміністративного права засоби адміністративного припинення, передусім, пов'язуються з оперативним реагуванням з боку уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції на факти протиправної поведінки шляхом прямого юридичного, організаційного, а у разі передбачених законом випадків фізичного впливу на особу-порушника з метою припинення, переривання та недопущення в майбутньому вчинення протиправних дій чи бездіяльності [135, с. 20].

Не маючи ознак адміністративних покарань, засоби адміністративного припинення, однак, спричиняють для правопорушника настання невигідних наслідків майнового, особистого чи організаційного характеру, попереджаючи його в такий спосіб про небезпеку вчинення адміністративних правопорушень та, як наслідок, застосування до нього адміністративних стягнень [52].

Своєрідний характер інформаційної діяльності, що проявляється через її немайнову сутність, професійну компетентність суб'єктів її здійснення, спрямованість такої діяльності, передусім, на задоволення публічних інформаційних потреб та інтересів, особливий предмет діяльності – інформаційно-комунікаційні послуги та продукція [35, с. 64, 65; 36], накладають свій відбиток на засоби адміністративного припинення порівняно з іншими сферами правового регулювання, де застосовуються ці засоби примусу. Сутність таких особливостей полягає в тому, що застосування в межах інформаційної сфери засобів адміністративного припинення має на меті, окрім припинення реальної можливості учасника публічно-правових інформаційних відносин здійснювати доступ, обробку, поширення чи знищення інформації, також тимчасове обмеження чи припинення доступу до ІКТ, ІТС, створення технічних бар'єрів передачі інформації.

Відповідно, засоби адміністративного припинення, які застосовуються в інформаційній сфері, можна визначити як сукупність передбачених актами законодавства України засобів та прийомів впливу на поведінку учасників публічно-правових інформаційних відносин з метою припинення, переривання чи недопущення в майбутньому вчинення протиправних дій або бездіяльності, що проявляється у виникненні у носія протиправної поведінки тимчасових або постійних обмежень майнового, організаційного чи особистого характеру, які не мають ознак адміністративної відповідальності та настають на підставі індивідуального адміністративного акта органу адміністративної юрисдикції, виданого за наслідками перевірки, моніторингу діяльності особи, до якої застосовано відповідний засіб примусу. Іншими словами, за своєю метою та юридичним призначенням

адміністративно-запобіжні засоби можуть виражатися не лише у створенні організаційних умов для унеможливлення вчинення протиправного діяння, переривання протиправної поведінки учасників публічно-правових інформаційних відносин, перетворення її наслідків у невигідні результати для порушника, а й у створенні технічних перешкод, які виключають чи істотно ускладнюють процедури вчинення адміністративного інформаційного правопорушення, роблять його вчинення неможливим для особи, проти якої звернені відповідні засоби.

На підставі наведеного визначення, а також норм чинного в Україні адміністративно-деліктного законодавства можна запропонувати такі види засобів адміністративного припинення, що застосовуються в інформаційній сфері:

1) надання Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, посадовими особами його апарату розпорядникам баз персональних даних обов'язкових приписів про усунення виявлених порушень законодавства України про захист персональних даних;

2) тимчасове обмеження чи скасування доступу чи допуску посадової або службової особи суб'єкта публічної адміністрації, іншої юридичної особи до державної таємниці;

3) розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов у сфері телекомунікацій;

4) припис про усунення порушень законодавства про телекомунікації;

5) заборона публічного оприлюднення телерадіопрограм, зміст яких не відповідає вимогам законодавства України;

6) заборона реалізації примірників друкованих засобів масової інформації, які виготовлені без свідоцтва про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації, або не надання спеціально уповноваженому органу, що здійснює нагляд та контроль у цій сфері правового регулювання, а також примірників видань, які містять інформацію, оприлюднення якої заборонено законодавством України [53; 55; 108; 223; 238; 424; 425].

Аналіз передбачених законодавством України засобів адміністративного припинення, реалізація яких здійснюється

в межах інформаційної сфери, на предмет їх цільової спрямованості, способу впливу на інтереси порушника зумовлює висновок про те, здебільшого вони є організаційними, публічно-правовими заходами впливу на економічні інтереси порушника.

Однак, незважаючи на таку сутність засобів адміністративного припинення, їх дія, як правило, не охоплює своїм впливом діяльність публічної адміністрації, а також діяльність з використанням загальнодоступних ІТС та ІКТ.

На відміну від законодавства України, окреслена проблема одержала своє вирішення в нормах інформаційного законодавства багатьох країн світу, що свідчить про її актуальність для сучасного інформаційного суспільства.

Так, Закон Франції № 78–17 від 06.01.1978 «Про інформатику, картотеки та свобод» до заходів припинення правопорушень, що вчиняються у сфері обігу інформації, відносить: 1. Винесення суб'єкту діяльності у сфері телекомунікацій письмових приписів про усунення допущених порушень законодавства про інформатику, картотеки та свободи у галузі обігу інформації. 2. Блокування доменних імен суб'єкта інформаційної діяльності, який розміщує на своїх офіційних чи контрольованих веб-сторінках заборонену інформацію чи таку, що порушує вимоги законодавства про захист суспільної моралі; 3. Тимчасове блокування доступу до баз персональних даних з можливістю подальшої заборони їх використання у зв'язку з порушенням законодавства про персональні дані.; 4. Включення електронного протоколу адреси сайту до реєстру заборонених інформаційних ресурсів з покладенням на його власника (управителя доменного імені) обов'язку щодо його видалення; 5. Надання суб'єктам телекомунікаційної діяльності обов'язкових приписів щодо блокування доступу споживачів до конкретного Інтернет-контенту [426].

У контексті порушеної проблематики цікавим видається також досвід Естонії у формуванні системи засобів адміністративного припинення, що застосовуються у галузі обігу персональних даних.

Як випливає зі змісту положень ч. 2 ст. 36 Закону Естонії «Про захист персональних даних» від 12.02.2003 в редакції

Закону від 25.01.2007 (з наступними змінами та доповненнями), інспекція з питань захисту даних має право застосовувати такі заходи адміністративного припинення: 1) призупинення обробки персональних даних; 2) пред'явлення вимоги про виправлення неточних чи недостовірних даних; 3) заборона обробки персональних даних; 4) пред'явлення вимоги про блокування персональних даних (включаючи їх обробку або передачу до архівних установ); 5) негайне вжиття в установленому законом порядку правових, фізичних чи інформаційно-технічних заходів з метою захисту персональних даних для недопущення заподіяння шкоди правам та свободам осіб – суб'єктів чи власників таких даних; 6) витребовування в осіб документів, іншої необхідної інформації, а також виготовлення копій цих документів [427].

Порівняльно-правове дослідження засобів адміністративного припинення, застосування яких передбачається законодавством України та ЄС, вказує на те, що їх реалізацію законодавець різних країн світу переважно пов'язує з порушенням авторських прав на об'єкти інтелектуальної власності, обіг яких здійснюється через Інтернет, порушенням законодавства про телебачення і радіомовлення, про телекомунікації, про захист персональних даних і лише, як виняток, із недотриманням приписів норм законодавства про державну таємницю та про доступ до публічної інформації. Визначаючи таку спрямованість засобів адміністративного припинення, законодавчі органи різних держав насамперед ставлять за мету забезпечення дотримання встановленого правового режиму інформації всіма учасниками публічно-правових інформаційних відносин, недопущення правопорушень з боку виробників інформаційної продукції та суб'єктів надання телекомунікаційних послуг, забезпечення ефективного захисту прав споживачів в інформаційній сфері, а також попередження і припинення фактів застосування ІКТ всупереч інтересам суспільства.

Спрямування засобів адміністративного припинення, перш за все, на економічні інтереси суб'єктів інформаційної діяльності відображає загально-державну стратегію у галузі підтримання публічного інформаційного правопорядку, забезпечує приве-

дення поведінки професійних учасників інформаційних відносин до встановлених законом вимог, сприяє блокуванню, знищенню або недопущенню поширення шкідливої та забороненої інформації в інший спосіб, здійснює захист прав споживачів від можливих порушень їхніх інформаційних прав та законних інтересів.

Враховуючи таку цільову спрямованість засобів адміністративного припинення порушень норм інформаційного законодавства, обґрунтованою вбачається думка вчених-адміністративістів, зокрема К. Ю. Галинської [39, с. 10] та Д. Б. Савчішкіна [71, с. 11], про те, що вказані заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися як на стадії прояву протиправної, соціально-негативної поведінки, коли сам факт адміністративного інформаційного правопорушення ще не настав, так і під час його вчинення, коли виникає проблема припинення делікту, нейтралізації та локалізації його негативних наслідків.

Це зумовлює необхідність визнання за засобами адміністративного припинення такої їх ключової ознаки, як оперативність застосування, про яку, наприклад, згадують у своїх дисертаційних дослідженнях П. В. Діхтієвський та Р. С. Мельник. Свою позицію щодо необхідності визнання за вказаними засобами адміністративного примусу дослідники обґрунтовують тим, що адміністративне припинення протиправної поведінки учасників публічно-правових відносин часто здійснюються в умовах дефіциту інформації про обставини, що склалися, про характер протиправної поведінки тощо [52; 139, с. 28].

Необхідність оперативного застосування засобів адміністративного припинення в межах інформаційної сфери зумовлена також самими властивостями інформації як об’єкта публічно-правових інформаційних відносин та самої інформаційної діяльності, зокрема: її здатністю до необмеженого тиражування, не лінійністю, неідеальним та немайновим характером змісту тощо.

Це накладає на суб’єктів застосування засобів адміністративного припинення спеціальні обов’язки щодо повного та своєчасного виявлення випадків порушення норм інформа-

ційного законодавства України, проведення ефективного, всеохоплюючого моніторингу додержання інформаційних прав і свобод громадян з боку суб'єктів публічної адміністрації, виробників програмної продукції, суб'єктів надання публічних інформаційно-телекомунікаційних послуг. Саме повнота, оперативність та ступінь ефективності виконання суб'єктами публічної адміністрації, наділеними адміністративно-юрисдикційними функціями, обов'язків із застосування засобів адміністративного припинення до учасників публічно-правових інформаційних відносин безпосередньо позначається на ефективності діяльності щодо запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, виявлення та усунення випадків прояву латентної адміністративної інформаційної деліктності, результативності та об'єктивності державного нагляду та контролю, що здійснюється в інформаційній сфері.

Таким чином, як один із правових засобів здійснення адміністративно-деліктної політики держави в межах інформаційної сфери, засоби адміністративного припинення забезпечують інформаційний правопорядок на тих стадіях правозастосовчої діяльності, де адміністративно-запобіжні засоби не дали позитивних результатів, а причини та умови, що сприяють розвитку адміністративної інформаційної деліктності, переростають у конкретні інформаційно-правові конфлікти, які порушують дію встановлених актами адміністративно-деліктного законодавства України правових обмежень чи заборон.

Поряд із засобами адміністративного примусу, застосування яких прямо не пов'язується нормами законодавства України з фактом вчинення адміністративного інформаційного правопорушення, в структурі механізму здійснення адміністративно-деліктної політики держави перебуває окрема група правових засобів, застосування яких безпосередньо спрямовано на покарання суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень. Йдеться про адміністративну відповідальність.

Як вид юридичної відповідальності і результат реалізації санкції адміністративно-деліктної норми, адміністративна

відповідальність традиційно визнається в науці адміністративної деліктології самостійним різновидом адміністративного примусу [135, с. 21; 137, с. 173; 141, с. 18, 19; 428, с. 9, 10], що за виробленим у цій роботі підходом зумовлює можливість віднесення її до спеціальних засобів адміністративно-деліктної політики.

Так склалось історично, що у зв'язку зі своїми юридичними властивостями, сферою та підставами застосування, суб'єктами і об'єктами юридичного впливу, метою застосування, видами адміністративних покарань адміністративна відповідальність була і залишається предметом значної уваги з боку науковців, практиків і правотворчих органів [14; 47; 48; 65; 71; 138; 235; 245; 429; 430; 431]. Наслідком такої уваги до проблем адміністративної відповідальності стало вироблення різних підходів до визначення її сутності та змісту, наділення цього виду юридичної відповідальності різними властивостями і функціональним призначенням.

Враховуючи основний вектор дослідження адміністративної відповідальності в межах цієї роботи – як одного з провідних засобів здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, на наш погляд, слід зосередити увагу лише на тих аспектах цього правового засобу, які характеризують його з позицій запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, охорони та захисту інформаційних прав, свобод та правомірних інтересів учасників інформаційних відносин.

Виходячи з таких позицій, адміністративна відповідальність, що застосовується за правопорушення в інформаційній сфері, визначається В. Я. Настюком та В. В. Бєлєвцевою як «застосування до винної особи, яка вчинила правопорушення, заходів впливу, передбачених санкцією порушеної норми інформаційного законодавства в певному регламентованому порядку» [44, с. 57]; вид юридичної відповідальності, який поєднує в собі матеріально-правові і процесуально-правові складники, сутність яких виявляється у застосуванні до винних фізичних, посадових та юридичних осіб адміністративних покарань, що мають на меті запобігання та припинення

вчинення адміністративних правопорушень у галузі зв'язку та інформатизації [71, с. 5, 6]; «…застосування до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення у сфері телекомунікацій (чим порушили не тільки порядок надання та отримання телекомунікаційних послуг, а й загалом нормальну роботу зв'язку), адміністративних стягнень, що тягнуть за собою негативні наслідки для цих осіб і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах, встановлених нормами адміністративного законодавства» [222, с. 9].

Поряд із наведеними підходами до розуміння сутності та юридичного призначення адміністративної відповідальності в інформаційній сфері, в науці адміністративного права існують й інші більш загальні погляди на вказане поняття, які за своїм змістовим наповненням також не виключають можливість їх застосування для дослідження засобів адміністративно-деліктної політики.

Так, зокрема, О. С. Літошенко надає таке визначення адміністративної відповідальності як одного з різновидів юридичної відповідальності: «Врегульовані нормами права відносини між державою в особі органів адміністративної юрисдикції і відповідних посадових осіб та особою, яка скоїла адміністративне правопорушення, що знаходять свій вираз у застосуванні до правопорушника заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру і владний осуд винного суб'єкта з метою попередження та припинення адміністративних правопорушень» [137, с. 173].

На думку В. В. Бєлєвцевої, «адміністративна відповідальність є важливим елементом правового регулювання інформаційних правовідносин, сутність якого полягає у цілеспрямованому впливі на поведінку людини за допомогою юридичних засобів з метою упорядкування зазначених правовідносин, надання їм системності та стабільності, уникнення різких загострень соціальних конфліктів, втілення принципів соціальної справедливості тощо» [432].

Кожен із наведених підходів до розуміння сутності адміністративної відповідальності в інформаційній сфері робить акцент на ті чи інші її властивості, ключові з позицій їх авторів. Однак у своїй сукупності усі доктринальні погляди на відповідний засіб адміністративно-деліктної політики збігаються в тому, що адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративного правопорушення, має на меті припинення та недопущення у майбутньому протиправних дій з боку учасників публічно-правових відносин і спрямована на охорону соціальних цінностей, призначених для задоволення правомірних інтересів та потреб суспільства у відносинах з публічною адміністрацією.

На відміну від інших засобів адміністративно-деліктної політики, притягнення учасника публічно-правових інформаційних відносин до адміністративної відповідальності має наслідком не лише його покарання, але й визнання його таким, що піддавався адміністративному покаранню протягом встановленого законом строку. Як наслідок, притягнення учасника публічно-правових інформаційних відносин до адміністративної відповідальності спричиняє не лише настання для нього негативних наслідків майнового, особистого чи організаційного характеру (виконання додаткових обов'язків, сплата штрафу, вилучення незаконно одержаного прибутку, позбавлення спеціального права, анулювання дії ліцензії, дозволу на використання номерного, радіочастотного ресурсу), але й набуття суб'єктом адміністративної відповідальності особливого статусу, що може мати наслідком виникнення тимчасових обмежень у прийнятті на певну посаду, виконанні окремих доручень, обранні на виборні посади, реалізації спеціальних прав до моменту офіційного закінчення строку дії адміністративного покарання.

Фактично через застосування заходів адміністративної відповідальності учасники публічно-правових інформаційних відносин, визнані винними у вчиненні адміністративних інформаційних правопорушень, ставляться в невигідний майновий чи організаційний стан, що виключає, ускладнює або попереджає про неможливість вчинення протиправного діяння в майбутньому, спричиняє негативну оцінку протиправної пове-

дінки з боку держави та суспільства. Вказана властивість адміністративної відповідальності в практичному аспекті надає їй значення індивідуального засобу впливу на поведінку, соціальний чи майновий стан суб'єкта адміністративного делікту, а також чинить безпосередній вплив на причини та умови, що сприяють порушенням встановлених законом адміністративно-правових обмежень і заборон, чинних в інформаційній сфері.

Системне дослідження положень адміністративно-деліктного законодавства України, норми якого встановлюють адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних інформаційних правопорушень, вказує на те, що законодавець, передбачаючи покарання за ці делікти, здебільшого пов'язав їх застосування з адміністративним штрафом щодо фізичних осіб [53, 55], а стосовно юридичних осіб – також із вилученням незаконно одержаного прибутку та реалізації заходів організаційного впливу, зокрема: з анулюванням дії ліцензії на провадження окремих видів інформаційної діяльності, забороною діяльності засобу масової інформації, анулюванням дозволу на використання номерного, радіочастотного ресурсу тощо [28; 54; 56; 88; 107].

Сприйняту нормами адміністративно-деліктного законодавства України модель побудови системи стягнень за адміністративні інформаційні правопорушення можна пояснити особливою специфікою окремих елементів складу цих деліктів, передусім предмета, об'єкта та об'єктивної сторони. Їх правову оцінку у процесі юридичної кваліфікації вчиненого адміністративного інформаційного правопорушення істотно ускладнює традиційний спосіб встановлення соціальної шкідливості цієї категорії деліктів, у зв'язку з чим значну групу адміністративних стягнень, передбачених у ст. 24 КУпАП [53] щодо фізичних осіб та ст. 239 ГК України [88] щодо юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, неможливо застосувати через складність, неповноту виконання ними тих завдань адміністративно-деліктного законодавства, які правотворчий орган ставить у процесі адміністративної деліктолізації конкретної моделі протиправної поведінки. У юридичній літературі це пояснюється тим, що

більшість сформульованих у нормах адміністративно-деліктного законодавства України складів адміністративних інформаційних правопорушень є формальними за своїми сутнісними ознаками [46; 49, с. 156; 103, с. 64], у зв'язку з чим законодавець вже заздалегідь не пов'язує їх вчинення з виникненням будь-яких втрат майнового характеру, які беруться за основу суб'єктами адміністративної юрисдикції для визначення соціальної шкідливості делікту.

Відповідно, щодо визначення адміністративної відповідальності за адміністративні інформаційні правопорушення, удосконалення її окремих видів, на наш погляд, повинні братися до уваги спеціальні критерії, відмінні від критеріїв інших видів адміністративних правопорушень. До таких критеріїв, зокрема, слід віднести соціальну важливість інформації, яка стала предметом чи безпосереднім засобом вчинення адміністративного інформаційного правопорушення, адміністративно-правовий статус суб'єкта правопорушення, соціальну важливість об'єкта протиправного посягання, спосіб вчинення, мотиви, мету якими керувався порушник. Врахування вказаних критеріїв як на законодавчому, так на правозастосовному рівнях сприятиме підвищенню ефективності цього засобу адміністративно-деліктної політики в діяльності із запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, усуненню негативних наслідків їх вчинення, забезпеченню публічного інформаційного правопорядку загалом.

Це дозволить адміністративній відповідальності зберегти в межах інформаційної сфери значення основного засобу адміністративно-деліктної політики, більш повно розкрити на правозастосовчому рівні її профілактичні, охоронні властивості, інтегрувати систему адміністративних стягнень, якими опосередковується цей вид юридичної відповідальності, у процеси інформатизації діяльності публічної адміністрації.

Поряд із визнанням попереджувальної та правоприпиняючої спрямованості адміністративної відповідальності деякі дослідники, зокрема В. Я. Настюк [44, с. 152 – 153], Є. В. Курінний [433, с. 358] та інші, пов'язують застосування цього засобу адміністративно-деліктної політики з виконанням завдань

з адміністративно-правової охорони та захисту соціально важливих цінностей, що функціонують у суспільстві.

Як зазначають В. Я. Настюк та В. В. Бєлєвцева, головними завданнями адміністративної відповідальності за інформаційні правопорушення є забезпечення необхідного функціонування механізму правового регулювання інформаційних відносин шляхом гарантування реалізації їх учасниками суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; охорона суспільного порядку та існуючого державного ладу; утвердження законності і захист інформаційного правопорядку; захист інформаційних прав і свобод громадян від незаконних порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших суб'єктів публічно-правових відносин; запобігання вчиненню інформаційних правопорушень у майбутньому; покарання осіб, винних у вчиненні адміністративних правопорушень. [44, с. 53, 54]

Сформульовані дослідниками завдання адміністративної відповідальності в інформаційній сфері кореспондуються із завданнями адміністративно-деліктного законодавства, встановленими у ст. 1 КУпАП [53], узгоджуються з колом об'єктів адміністративно-правової охорони, передбачених у нормах законодавства України.

При цьому відсутність серед завдань адміністративно-деліктного законодавства, встановлених у ст. 1 КУпАП, захисту соціальних цінностей робить визнання цього завдання за адміністративною відповідальністю досить дискусійним. Таку авторську думку можна пояснити тим, що на відміну від заходів цивільно-правової та матеріально-правової відповідальності, наприклад відшкодування збитків, компенсація майнової, моральної шкоди, стягнення неустойки, реалізація заходів адміністративної відповідальності не має на меті відновлення майнового становища потерпілого від адміністративного правопорушення.

Виходячи з наведених позицій, можна поділити думку про наділення адміністративної відповідальності функцією захисту лише в частині відновлення публічного інформаційного правопорядку в цілому, що, на наш погляд, охоплюється змістом адміністративно-правової охорони соціальних цінностей, що функціонують в інформаційній сфері.

У цьому контексті переконливу аргументацію щодо відмежування заходів публічно-правової, зокрема адміністративної, відповідальності від засобів захисту суб'єктивних прав, на наш погляд, наводив у своїх працях М. М. Коркунов.

Дослідник зазначав, що трапляються випадки, коли протиправні діяння вже самі по собі концентрують у собі реалізацію тих інтересів, заради досягнення яких вони вчиняються. Якщо фактичні наслідки таких правопорушень не можуть бути усунені, а права потерпілого повністю поновленими, лише факт визнання цих діянь протиправними, нікчемними є недостатнім. Для правопорушень, що посягають на охоронювані законом соціально важливі цінності, встановлюються інші санкції, пов'язані з настанням для особи-правопорушника несприятливих наслідків. Ці невигідні наслідки, зазначає дослідник, можуть бути двозначного характеру: цивільно-правові стягнення, які застосовуються на користь потерпілої особи, та покарання, що накладаються державою на порушника з метою задоволення суспільного інтересу [434, с. 905].

У наведеній позиції М. М. Коркунова простежуються дві властивості публічно-правової, зокрема адміністративної, відповідальності, що роблять вкрай дискусійним можливість її віднесення до засобів адміністративно-деліктної політики, які виконують функції захисту. Мається на увазі інтерес, заради реалізації якого застосовуються адміністративні покарання, мета та спосіб впливу на осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. Ці властивості адміністративної відповідальності не лише визначають публічно-правову сутність цього виду юридичної відповідальності, але й не пов'язують її застосування з відновленням порушеного майнового и організаційного становища потерпілої особи, що виключає можливість віднесення адміністративної відповідальності до засобів публічно-правового захисту.

Проте в юридичній літературі наводиться і протилежна аргументація, спрямована на обґрунтування необхідності віднесення адміністративної відповідальності до засобів адміністративно-правового захисту.

Розглядаючи її як одну з форм владного управлінського впливу на об'єкти адміністративного права, Є. В. Курінний вважає, що необхідність у застосуванні заходів адміністративної відповідальності виникає у разі порушення законодавчо закріпленого і захищеного права, реалізація якого відбувається не тільки у рамках владно-управлінських відносин, а й у межах інших суспільних відносин, що мають конституційно-правову, трудову або іншу галузеву правову регламентацію [433, с. 358].

Якщо виходити з підтриманого в доктрині адміністративної деліктології погляду, то законодавче закріплення адміністративних стягнень за порушення конкретних прав, свобод, правомірних інтересів, публічного правопорядку, встановленого порядку управління охоплює собою адміністративно-правову охорону соціальних цінностей, що функціонують у сфері діяльності публічної адміністрації.

Саме охоронна спрямованість адміністративної відповідальності в тому числі в інформаційній сфері випливає з логічного тлумачення поняття «адміністративне правопорушення», сформульованого у ч. 1 ст. 9 КУпАП, зміст якого законодавець безпосередньо пов'язує з обов'язковим встановленням законом адміністративних покарань [53].

Виходячи з легального визначення адміністративного правопорушення та враховуючи відсутність законодавчого визначення адміністративної відповідальності, можна дійти висновку, що законодавче закріплення та практичне застосування адміністративної відповідальності виступає правовим засобом охорони соціальних цінностей, який попереджає про небезпеку вчинення правопорушення. У такій інтерпретації адміністративна відповідальність за інформаційні правопорушення постає у значенні однієї з гарантій забезпечення права особи на інформацію, що відповідає приписам ч. 1 ст. 6 Закону України «Про інформацію» [26].

Таким чином, як правовий засіб здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, адміністративна відповідальність являє собою вид юридичної відповідальності, що полягає у застосуванні до фізичної, посадової або юридичної особи, зокрема суб'єкта публічної адміністрації, передбачених

законом адміністративних стягнень, які зумовлюють настання для правопорушника негативних наслідків майнового, особистого чи організаційного характеру, з метою забезпечення охорони соціально важливих цінностей в інформаційній сфері, запобігання вчиненню правопорушень у майбутньому.

Виступаючи одним із головних засобів здійснення адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери, адміністративна відповідальність водночас у зв'язку з визнаними юридичною наукою та сприйнятими нормами адміністративно-деліктного законодавства властивостями не має своїм безпосереднім призначенням відновлення порушеного режиму соціальних цінностей, на які здійснювалося протиправне посягання.

Водночас конституційне визнання за правами та свободами людини і громадянина значення базового орієнтиру у встановленні змісту та спрямованості діяльності держави поряд із нормативним визнанням цих соціальних цінностей основним об'єктом захисту органів адміністративної юрисдикції зумовлює формування в структурі механізму адміністративно-деліктної політики цілісної однорідної групи засобів впливу на правопорушника – адміністративно-відновлювальних заходів.

За загальним правилом, дія цих засобів спрямована на поновлення порушених прав, правомірних інтересів, відновлення майнового стану особи, визнаної потерпілою від вчинення адміністративного, зокрема інформаційного, правопорушення, а також відновлення встановленого актами законодавства України публічного правопорядку.

Деякі вчені-адміністративісти, зокрема Д. М. Бахрах [217, с. 526], І. В. Максимов [338, с. 36], пов'язують дію адміністративно-відновлювальних засобів примусу лише з поновленням майнового стану потерпілого, економічних інтересів держави.

На наш погляд, така позиція вбачається дискусійною з огляду на характер правових наслідків, які можуть спричинятися вчиненням адміністративних інформаційних правопорушень.

Як уже зазначалося, більшість передбачених законодавством України складів адміністративних інформаційних правопорушень характеризуються формальними ознаками, що виключає

ймовірність заподіяння їх вчиненням майнової шкоди. Відповідно, науковий зв'язок адміністративно-відновлювальних заходів лише з майновими наслідками адміністративного інформаційного правопорушення вбачається неповним з огляду на правоохоронну, захисну спрямованість адміністративно-деліктної політики держави в інформаційній сфері.

Разом із тим, так само як і наука адміністративно-деліктного права, чинне в Україні матеріальне адміністративно-деліктне законодавство, визначаючи адміністративно-відновлювальні заходи примусу, традиційно пов'язує їх з відшкодуванням шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, ст. 38 КУпАП [53].

Однак із системного дослідження змісту інших норм законодавства України, як матеріально-правових, так і процесуальних, випливає висновок, що вироблений національним правом механізм адміністративно-правового захисту суб'єктивних публічних прав, свобод та правомірних інтересів особи у відносинах з публічною адміністрацією не вичерпується лише відшкодуванням шкоди, завданої внаслідок вчинення адміністративного інформаційного правопорушення. У юридичній літературі це пояснюється тим, що протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових відносин не завжди зумовлюють виникнення для потерпілого від адміністративного правопорушення чи держави шкоди, хоча і тягнуть за собою настання протиправних, антисоціальних наслідків [81, с. 11]. Сутність немайнових наслідків протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб виявляється в обмеженні, порушенні чи невизнанні прав і свобод потерпілої особи, створенні штучних перешкод для реалізації нею свого адміністративно-правового статусу як учасника публічно-правових відносин, покладенні на таку особу додаткових обов'язків, виконання яких не властиве фізичним або юридичним особам приватного права за тих чи інших обставин. Усунення, недопущення виникнення у майбутньому негативних наслідків протиправної діяльності публічної адміністрації, а також відновлення публічного

правопорядку тягне за собою законодавче закріплення інших засобів адміністративного примусу, здатних своїм впливом забезпечити виконання цілей і завдань адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері.

Спираючись на положення ст. 16 ЦК України [259] та ст. 17 КАС України [89], до адміністративно-відновлювальних засобів примусу поряд з відшкодуванням шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, можна також віднести: визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, їхніх посадових та службових осіб, які порушують чи обмежують права, свободи та правомірні інтереси фізичних і юридичних осіб – учасників публічно-правових відносин; визнання протиправними нормативно-правових актів правотворчих органів; визнання нечинними адміністративних актів індивідуальної дії, в тому числі адміністративних договорів.

На відміну від відшкодування шкоди, наведені адміністративно-відновлювальні засоби не мають на меті безпосередньо поновлення майнового становища потерпілого. Їх основне призначення полягає у відновленні порушених прав, правомірних інтересів учасників публічно-правових відносин, приведення їх у стан, який існував до моменту вчинення адміністративного правопорушення. Іншими словами, через визнання у встановленому законом порядку протиправними рішень, актів, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб, скасування нормативно-правових актів держава фактично усуває ті деліктологічні правила, умови, інші результати протиправної поведінки, які ставлять об'єкти адміністративно-правової охорони у невигідне з позицій забезпечення публічних інтересів та потреб становище.

Отже, держава через реалізацію адміністративно-відновлювальних засобів примусу забезпечує безпосередній вплив на суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших учасників публічно-правових відносин які допускають у своїй діяльності порушення норм інформаційного законодавства, здійснює локалізацію та усунення негативних наслідків протиправної поведінки.

Переважно судовий порядок реалізації адміністративно-відновлювальних засобів, їх безпосередній зв'язок з фактом вчинення адміністративного інформаційного правопорушення, тягне за собою підвищення юридичного значення адміністративної юстиції в механізмі здійснення адміністративно-деліктної політики як основного засобу судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Безпосередня участь суду у процесі застосування адміністративно-відновлювальних засобів, встановлення підстав для їх реалізації, перевірка обґрунтованості застосування у конкретній справі водночас надає цій групі засобів адміністративного примусу значення способів захисту суб'єктивних публічних прав громадян та юридичних осіб. З іншого боку, органи адміністративної юстиції за допомогою адміністративно-відновлювальних засобів здійснюють контроль діяльності публічної адміністрації в інформаційних відносинах, відображають офіційну реакцію на факти порушення інформаційних прав та свобод особи, забезпечують реальну відповідальність держави перед людиною за свою діяльність.

Ю. М. Старілов вважає, що адміністративна юстиція – це одна з форм здійснення судового нагляду за публічною адміністрацією, в межах якого судом перевіряється законність (правомірність) вчинених адміністративних дій та схвалених суб'єктами владних повноважень адміністративних актів, правових актів управління, вживаються заходи з відновлення порушених прав та законних інтересів, притягаються до відповідальності особи, винні у порушенні вимог чинного законодавства [435, с. 38].

У свою чергу Р. О. Куйбіда, І. Б. Коліушко, В. П. Тимощук зазначають, що адміністративна юстиція виступає визначальним критерієм у процесі розбудови правової держави [436, с. 9], механізм реалізації якої забезпечує практичне втілення в життя принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність [437, с. 3].

Розвиток наведених поглядів через призму дослідження адміністративно-відновлювальних засобів вказує на існування тісних, взаємозумовлених функціональних зв'язків між цими засобами адміністративно-деліктної політики та інститутом

адміністративної юстиції. Їх сутність виявляється в тому, що на основі норм адміністративно-процесуального законодавства через реалізацію механізму адміністративної юстиції здійснюється перевірка індивідуальних адміністративних чи нормативно-правових актів на предмет відповідності правовим обмеженням або заборонам, чинним у національному правовому просторі, визначаються в межах, встановлених правовими нормами, адміністративно-відновлювальні засоби публічного правопорядку, а також суб'єктивних публічних прав особи.

Як зазначав В. М. Хвостов, кожна розвинена держава бере на себе обов'язки як щодо запобігання вчиненню можливого правопорушення, так і з відновлення порушеного права. У цьому і проявляється та функція держави, писав дослідник, яка іменується судовою владою. Завдання суду, на думку В. М. Хвостова, полягає у можливості або неможливості застосування заходів примусу для поновлення порушеного права [438, с. 907, 908].

Розвиток поглядів В. М. Хвостова в контексті порушеної проблематики показує, що основними завданнями діяльності суду, як єдиного органу, наділеного функціями правосуддя, є не лише припинення правопорушення, зокрема, вчиненого суб'єктом публічної адміністрації, але й запобігання фактам протиправної поведінки у майбутньому, а також забезпечення відновлення майнового чи соціального стану потерпілого від порушення чинних у державі правових обмежень, дозволів або заборон.

Аналогічна лінія розвитку взаємозв'язку адміністративної юстиції та адміністративно-відновлювальних заходів примусу простежується і в нормах процесуального адміністративно-деліктного законодавства, чинного на землях України в різні часи.

Згідно з мотивами до окремих артикулів (Арт. І. Адміністративні суди) проекту Закону «Про Суди в адміністративних справах», «органи управління у своїй діяльності мусять додержуватися засади правомірності, тобто діючи «ne contra legem, ne ultra legem, sed intra legem», не мають права ставити громадянам будь-які вимоги чи накладати на них будь-які

обов'язки, незгідні з правом. Але з огляду на те, що чинність органів управління внаслідок своєї істоти не може бути точно і докладно регламентована, їм уділяється право керуватися в своїй діяльності в певних межах власним розсудом, не входячи в суперечність із засадою правомірності» [439, с. 435].

Виходячи з такого взаємозв'язку, адміністративно-відновлювальні засоби постають як самостійний різновид адміністративного примусу, що відображають офіційну реакцію держави на вчинене адміністративне інформаційне правопорушення, що полягає у відновленні майнового чи публічно-правового статусу потерпілої особи шляхом поновлення у судовому порядку її порушених, невизнаних чи оспорюваних прав і свобод, відшкодування заподіяної суб'єктом публічної адміністрації шкоди, визнання протиправним індивідуального чи нормативно-правового акта повністю або в окремій частині, а також вирішення питання про притягнення винної посадової, службової особи до юридичної відповідальності.

Виступаючи як реакція на допущені учасниками публічно-правових інформаційних відносин порушення чинних у національному правовому просторі адміністративно-правових обмежень та заборон, адміністративно-відновлювальні заходи постають як організаційно-правові та майнові способи імперативного впливу, спрямованого проти інтересів правопорушника з метою відновлення майнового стану потерпілої особи або її публічно-правового статусу, за допомогою яких держава в особі органів адміністративної юрисдикції здійснює нагляд та контроль за законністю діяльності публічної адміністрації, забезпечує додержання вимог публічного інформаційного правопорядку всіма учасниками публічно-правових інформаційних відносин.

Незважаючи на наявність різних видів адміністративно-відновлювальних засобів, сформована в Україні модель адміністративно-деліктного законодавства, як і законодавства багатьох країн світу, визнає відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, ключовим засобом у межах відповідної групи.

Проведене дослідження засобів адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, дозволяє констатувати, що в умовах триваючої адміністративної реформи, повсюдної інформатизації діяльності суб'єктів публічної адміністрації, підвищення фактичного значення інформації в життєдіяльності суспільства одним із ключових завдань держави є перегляд та вдосконалення сформованого в нормах адміністративно-деліктного законодавства інструментарного апарату цього напряму політики держави в частині приведення його структури у відповідність до особливостей регулювання публічно-правових інформаційних відносин. На цій основі свого наукового обґрунтування та законодавчого вирішення потребує, передусім, проблема формування системи спеціальних засобів запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, охорони та захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері, нормативного встановлення виключного кола суб'єктів публічної адміністрації, уповноважених застосовувати відповідні засоби адміністративно-деліктної політики.

РОЗДІЛ 4.
МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ОКРЕМИХ СКЛАДОВИХ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ ЗАСОБАМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ПОЛІТИКИ

4.1. Проблеми протидії адміністративним правопорушенням у сфері доступу до публічної інформації за законодавством України та зарубіжних країн

4.1.1. Загальна характеристика адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації як виду соціально-правових конфліктів, що існують в інформаційній сфері

Побудова в Україні інформаційного суспільства, в основі якого лежать засади прозорості та відкритості функціонування публічної влади зумовлює істотне зростання соціально-юридичного значення публічної інформації як основного інструмента комунікації держави із суспільством, окремими громадянами, юридичними особами [440, с. 6].

Водночас підвищення суспільного інтересу до публічної інформації супроводжується стійкою динамікою зростання кількості адміністративних правопорушень, у яких така інформація виступає безпосереднім предметом чи засобом вчинення делікту.

Згідно зі статистичними відомостями, станом на середину грудня 2015 року до офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло близько 1500 скарг на порушення права на доступ до публічної інформації. Поряд

із цим представниками секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2015 рік було складено близько 220 протоколів, з якими суд не погодився лише у 35 випадках [441].

Нинішній стан публічного інформаційного правопорядку вимагає проведення системного дослідження особливостей адміністративних правопорушень, що вчиняються у сфері доступу до публічної інформації, з'ясування характеру їх впливу на процеси розвитку інформаційної сфери України, особливо в сегменті інформаційної взаємодії суб'єктів публічної адміністрації з громадянами та юридичними особами, вдосконалення на цій основі механізму адміністративно-правового забезпечення права особи на доступ до публічної інформації.

У формулюванні складів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації законодавство України розвивається двовекторним шляхом – через закріплення відповідних адміністративно-деліктних норм у положеннях КУпАП [53] та окремих законах України [96; 108]. Такий законодавчий підхід можна пояснити не лише низьким ступенем кодифікації інформаційних правопорушень загалом, але й застосуванням у нормах КУпАП [53] різних критеріїв формулювання об'єктивної сторони цієї групи деліктів, до яких, зокрема, належать: вид публічної інформації, характер її правового режиму, зміст обов'язків розпорядників публічної інформації щодо її надання, фіксації та офіційного оприлюднення. Паралельне використання вказаних критеріїв надає основоположного соціально-юридичного значення саме праву особи на доступ до публічної інформації для нормативного формування системи адміністративно-правових обмежень, дозволів чи заборон, чинних у відповідній сфері правового регулювання.

Традиційно право особи на доступ до публічної інформації розглядається через призму норми, передбаченої у ч. 2 ст. 34 Конституції України [1], тобто юридичні правомочності вільного збирання, зберігання, поширення та захисту інформації, яка перебуває у розпорядженні органів публічної адміністрації, інших розпорядників публічної інформації (далі – розпорядників) [442; 443, с. 13].

Закладаючи аналогічні правомочності в структуру поняття «право особи на доступ до публічної інформації», О. Є. Заєць визначає його як гарантовану державою можливість громадян одержувати доступ до публічної інформації для реалізації своїх прав, свобод та правомірних інтересів, здійснення завдань і функцій, що не порушують права, свободи і правомірні інтереси інших громадян та юридичних осіб [444, с. 7].

За такої інтерпретації право особи на доступ до публічної інформації набуває значення не лише гарантованої державою можливості вільного доступу до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів публічної адміністрації, інших розпорядників, визначених законом, але й основи для реалізації громадянами інших суб'єктивних прав: на участь в управлінні суспільними та державними справами, права на освіту, виборчих прав тощо [445, с. 77; 446, с. 389].

Це дає підстави розглядати відповідне інформаційне право особи як визнану в нормах законодавства та гарантовану державою можливість кожної особи, яка на законних підставах перебуває чи зареєстрована в Україні, вільно збирати, зберігати, поширювати публічну інформацію не забороненими законом способами з метою задоволення власних чи суспільних потреб, участі в управлінні суспільними і державними справами, реалізації інших суб'єктивних публічних прав, а також підвищення ступеня відкритості діяльності держави, її органів та посадових осіб.

У зазначеній інтерпретації право особи на доступ до публічної інформації набуває значення соціальних цінностей, здатних задовольнити публічні інформаційні інтереси та потреби, забезпечення яких визначає зміст і спрямованість діяльності держави, характеризує коло об'єктів, на охорону яких має бути спрямована дія засобів адміністративного примусу, що надання цьому благу значення об'єкта адміністративних правопорушень.

Нормативне сприйняття в такому аспекті права особи на доступ до публічної інформації, на наш погляд, має велике значення для процесу адміністративної деліктолізації протиправних діянь розпорядників публічної інформації та їх уповноважених посадових осіб, оскільки дозволяє сформувати

цілісну систему складів адміністративних правопорушень, об'єднану за видовим об'єктом протиправного посягання.

Побудова на цій основі цілісної системи складів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації є неможливою без урахування сутнісних ознак такої інформації як предмета протиправного посягання.

Вдаючись до системного тлумачення змісту поняття «публічна інформація», сформульованого у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96], ВАСУ у Постанові Пленуму від 30.09.2013 № 11 «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Постанова Пленуму ВАСУ № 11) виокремив такі ознаки інформації, що розглядається:

1) публічна інформація виступає готовим продуктом, який отриманий або створений лише в процесі виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх обов'язків, визначених чинним законодавством;

2) публічна інформація заздалегідь відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях;

3) така інформація знаходиться у володінні суб'єктів публічної адміністрації або інших розпорядників публічної інформації;

4) публічною не може визнаватися інформація, яка створена суб'єктом публічної адміністрації не під час виконання ним передбачених законом обов'язків;

5) інформація не може бути публічною, якщо створена не суб'єктом публічної адміністрації [345].

На думку, В. П. Паліюка для публічної інформації характерні такі ознаки:

1) публічна інформація завжди має об'єктивне вираження, тобто відображена та задокументована на будь-яких носіях;

2) публічна інформація створюється чи отримується у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або перебуває у їх володінні;

3) публічна інформація може перебувати у володінні розпорядників, які не є суб'єктами владних повноважень, зазначеними у ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [447, 190].

У свою чергу Е. Е. Аблякімова серед ознак публічної інформації називає:

1) належність інформації до сфери відання та компетенції суб'єкта публічної адміністрації;

2) знаходження інформації та її носіїв у володінні суб'єкту публічної адміністрації або іншого розпорядника публічної інформації;

3) існування інформації в певній матеріалізованій формі [448, с. 54].

Поряд із наведеними ознаками у науковій літературі [448, с. 56; 449, с. 15] та матеріалах узагальнення судової практики [450] виділяється ще одна властивість публічної інформації, існування якої має велике значення з позицій адміністративно-деліктного регулювання публічно-правових інформаційних відносин. Йдеться про суспільну необхідність публічної інформації, тобто її здатність задовольняти публічні інтереси та інформаційні потреби у відносинах з публічною адміністрацією.

Своє законодавче відображення вказана ознака публічної інформації дістає в положеннях ч. 2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96] і розкривається через нормативну заборону засекречення окремих відомостей, зазначених у вказаній нормі, та безпосередній обов'язок розпорядників такої інформації забезпечити її оприлюднення у разі безпідставного віднесення до конфіденційної, службової чи таємної інформації. Розглядаючи справи, пов'язані з порушенням приписів ст. 10 Європейської конвенції «Про захист прав людини та основних свобод» [228], ЄСПЛ у своїх рішеннях також неодноразово звертав увагу на необхідність забезпечення публічного інтересу шляхом оприлюднення конкретних відомостей чи даних, які перебувають у розпорядженні органів публічної адміністрації, інших розпорядників публічної інформації.

Так, у справі «Співдружність матерів Південної Чехії проти Чеської Республіки» (Sdružení Jihočeské Matky c. la République tchèque, заява № 19101/03 від 10 липня 2006 року) заявник звернувся із запитом про ознайомлення з адміністративними актами, які перебували у розпорядженні органів публічної адміністрації, доступ до яких був можливим у разі виконання окремих умов, встановлених актами національного законодавства. За цих обставин ЄСПЛ в ухваленому рішенні визнав, що відмова у відповіді на зазначений запит є втручанням у право заявника на отримання інформації, яке гарантується ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [451].

В іншому рішенні (від 26.02.2009 ЄСПЛ по справі «Кудашкіна проти Росії» (Kudeshkina v. Russia), заява № 29492/05) визнав такою, що становить публічний інтерес, інформацію про тиск на суддю В. Кудашкіну. Справа стосувалася порушення права на вільне вираження поглядів заявниці, яка була звільнена з посади після її інтерв'ю ЗМІ, у якому вона надала коментар щодо поведінки окремих посадових осіб, зокрема Голови Московського міського суду в частині розгляду резонансної справи про корупційне правопорушення. Ухвалюючи зазначене рішення ЄСПЛ зазначив, що питання функціонування системи правосуддя становлять суспільний інтерес. У своєму інтерв'ю заявниця посилалася на факти систематичного тиску на діяльність суддів у Російській Федерації, що вимагали належного реагування з боку уповноважених органів публічної адміністрації, та високий ступінь недовіри до суду, що є у суспільстві. У цьому контексті ЄСПЛ зазначив, що в такий спосіб суддя, без сумніву, підняла важливе питання, яке становить суспільний інтерес і є предметом вільного обговорення в демократичному суспільстві [452].

У рішенні від 10.12.2007, винесеному по справі «Штолль проти Швейцарії» (Stoll v. Switzerland, заява № 69698/01), ЄСПЛ порушив питання про публічний інтерес в інформації про дипломатичні переговори з актуального питання. Зміст вказаного рішення ЄСПЛ стосується розголошення журналістом таємного звіту, підготовленого послом Швейцарії в США, щодо

стратегії, яку слід було обрати уряду Швейцарії під час переговорів між Світовим єврейським конгресом та швейцарськими банками стосовно компенсації жертвам Голокосту за незатребувані активи, розміщені в швейцарських банках. ЄСПЛ визнав публічний інтерес в інформації про погляди посла на це питання, а також у питанні знаходження задовільного вирішення проблеми незатребуваних коштів, де йшлося про значні суми грошей. При цьому публічний інтерес не обмежувався громадянами Швейцарії, а стосувався ширшої міжнародної спільноти, оскільки йшлося про питання з важливим моральним аспектом і питання, яке стосувалося тих, хто вижив у Другій світовій війні, та їхніх родин і нащадків. Суд урахував, що журналістські матеріали були оприлюднені в контексті суспільної дискусії з питання, яке широко висвітлювалося в швейцарських ЗМІ і яке глибоко розділило суспільну думку в Швейцарії, а саме питання компенсації жертвам Голокосту за незатребувані депозити на рахунках швейцарських банків. Обговорення питання активів жертв Голокосту та ролі Швейцарії в Другій світовій війні в той час було дуже гарячим і мало міжнародний вимір. Суд визнав, що суспільство мало правомірний інтерес в отриманні інформації про посадових осіб, які мали справу з таким чутливим питанням, стиль та стратегію переговорів – така інформація була одним із засобів для громадськості для формування думки з приводу ідей та позицій політичних лідерів. Суд встановив також, що публічний інтерес полягав не лише в інформуванні читачів газети з актуального питання, але й в інтересі органів влади забезпечити позитивний і задовільний результат дипломатичних переговорів, які проводилися на той час. Відповідно, потрібно було збалансувати два суспільних інтереси [453].

Імплементація рішень ЄСПЛ у національний правовий простір України вказує на невичерпність відомостей, які становлять публічний інтерес, лише тими, склад яких зазначений у ч. 2 ст. 34 та ст. 50 Конституції України [7], ч. 2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96], у зв'язку з чим саме правомірні публічні інтереси та потреби постають визначальним критерієм відкритості публічної інформації.

Такий висновок має принципове значення не лише з позицій дослідження предмета адміністративних правопорушень, що розглядаються, але й для адміністративно-правового регулю-вання суспільних інформаційних відносин, у яких публічна інформація виступає об'єктом таких відносин. Адже, виходячи з ознак суспільної необхідності публічної інформації, її створення у процесі виконання владних управлінських функцій, перебування у володінні розпорядників, визначених у ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96], така інформація може створюватися, надаватися та оприлюднюватися і на підставі інших законодавчих актів України, зокрема Законів «Про запобігання корупції», [454], «Про адміністративні послуги» [455], «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»» [456], «Про державну таємницю» [108], «Про Державний реєстр виборців» [457], «Про захист персональних даних» 223], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [240], «Про доступ до судових рішень» тощо [458].

На цій підставі обґрунтованою видається думка тих науковців, які вважають, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» закладає інституційні ознаки публічної інформації, які знаходять свій розвиток в окремих видах публічно-правових відносин, об'єктом яких виступає така інформація [448, с. 57; 449, с. 8; 459, с. 6].

Порівняльно-правове дослідження ознак публічної інформації, вироблених правовою доктриною, дозволяє констатувати, що для вирішення питання про правомірність віднесення інформації до категорії публічної принципове значення має факт створення чи володіння інформацією суб'єктами публічної адміністрації або іншими розпорядниками. Натомість на публічно-правову природу того або іншого виду інформації принципового впливу не справляє вид матеріального носія, спосіб збереження чи передачі інформації. Це зумовлює зміщення видових особливостей адміністративних правопорушень у сфері доступу

до публічної інформації саме на суб'єктів їх вчинення та об'єктивну сторону.

Правова доктрина, встановлюючи коло суб'єктів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації, виходить насамперед з ознак суб'єктів регулятивних інформаційних відносин, види яких встановлені у ч. 1 ст. 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [460, с. 137; 461, с. 33].

Покладаючи виконання обов'язків щодо забезпечення доступу до публічної інформації на її розпорядників, законодавство України водночас поширює на них дію системи правових обмежень та заборон, спрямованих на охорону прав, правомірних інтересів запитувачів інформації [446, с. 390; 462, с. 137].

Здебільшого вчені-правники пов'язують поняття «розпорядник публічної інформації» з діяльністю суб'єктів владних повноважень [463, с. 223; 445, с. 78; 449, с.13], спеціальне визначення яких міститься у п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96].

Порівняння визначень поняття «суб'єкт владних повноважень», наведених у п. 1 ч. 1 ст. 13 згаданого вище Закону [96] та у п. 7 ч. 1 ст. 3 КАСУ [89], вказує на деякі змістові розбіжності між цими дефініціями.

У контексті розв'язання розбіжностей у легальних визначеннях суб'єкта владних повноважень важливе уточнення зробив ВАСУ у п. 2.1. Постанови Пленуму «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29.09.2016 № 10 (далі – Постанова Пленуму ВАСУ № 10) [450]. Воно полягає в тому, що закріплене у п. 1. ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначення суб'єкта владних повноважень не охоплює своїм змістом посадових осіб і службових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, оскільки за своїм статусом та колом повноважень вони не підпадають під розуміння органу державної влади та інших суб'єктів, зазначених у вказаній правовій нормі. У зв'язку з цим такі особи, підкреслив ВАСУ, не можуть (не здатні) виконувати обов'язки розпорядника публічної інформації у тому числі щодо обліку та оприлюднення відповідної інформації [450].

Водночас у Постанові № 11 [13] Пленум ВАСУ, вирішуючи питання про належність до категорії «суб'єкт владних повноважень» посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, а також суб'єктів, які виконують делеговані функції публічної адміністрації, виходив із того, що «диспозицією норми, передбаченої в п. 7 ч. 1 ст. 3 КАСУ, визначено всіх суб'єктів владних повноважень, тому сфера дії цієї норми повністю охоплює сферу дії норми, яка міститься в п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», оскільки диспозиція норми в Законі містить менший перелік суб'єктів владних повноважень та не визначає інших суб'єктів, ніж визначені в КАСУ». На основі системного тлумачення змісту вказаних норм ВАСУ дійшов висновку про те, що правове визначення суб'єктів владних повноважень, сформульоване у п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», не впливає на визначення юрисдикції спору, оскільки незалежно від того, якою нормою визначено суб'єкта владних повноважень, такий спір буде належати до юрисдикції адміністративних судів» [345].

Допускаючи можливість поширення юрисдикції адміністративних судів на інформаційні спори, відповідачем у яких виступає суб'єкт владних повноважень у розумінні положення п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України [89], ВАСУ водночас пов'язав можливість пред'явлення адміністративного позову лише до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів влади АРК, чим фактично виключив можливість визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб розпорядників [450].

Наведена правова позиція ВАСУ знайшла своє відображення в практиці діяльності адміністративних судів України, зокрема в постановах Колегії суддів адміністративної палати ВСУ. Такий висновок випливає, зокрема, з аналізу постанов Колегії суддів адміністративної палати ВСУ, прийнятих у справах: за позовом громадської організації «Виноградівське об'єднання «Майдан» до Виноградівської міської ради Закарпатської області про визнання відмови у наданні інформації незаконною, визнання дій протиправними, зобов'язання вчинити певні дії від

08.11.2016 [464]; за позовом Особа_8 до Конституційного Суду України про визнання відмови протиправною та зобов'язання надати публічну інформацію від 21.06.2016 [465]; за позовом Особа_10 до Дмитрівської сільської ради Києво-Святошинського району Київської області про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії від 25.05.2016 [466] та інших справах, предметом оскарження в яких виступають протиправні рішення, дії чи бездіяльність розпорядників.

Використовуючи вузький (спеціальний) підхід до розуміння змісту поняття «суб'єкт владних повноважень» у справах про оскарження протиправних рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації, практика адміністративного судочинства тим самим відображає сприйняту у цій роботі та багатьох наукових дослідженнях [189, с. 122 – 135; 217, с. 178; 467, с. 34] концепцію поняття «суб'єкт публічної адміністрації», до змісту якого включаються Верховна Рада України, органи судової влади (у випадках, прямо передбачених актами законодавства України), органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, органи влади АРК, а також учасники публічно-правових відносин, які здійснюють владні управлінські функції на виконання делегованих повноважень.

Це дає нам підстави для більш повного виконання цілей даного дослідження, усунення випадків некоректного використання понятійного юридичного апарату застосовувати для позначення розпорядників публічної інформації, які належать до органів державної влади та місцевого самоврядування, поняття «суб'єкт публічної адміністрації», який широко використовується у міжнародно-правових актах з питань забезпечення доступу до публічної інформації [225; 226; 468; 469].

На противагу судовій практиці законодавець у конструюванні складів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації пов'язує можливість їх вчинення лише з протиправною поведінкою відповідальних осіб розпорядника з питань забезпечення доступу до публічної інформації (далі – відповідальна особа розпорядника) з одночасним встановленням адміністративної відповідальності за ці делікти.

Згідно з виробленою практикою адміністративно-деліктного регулювання відносин у сфері доступу до публічної інформації [53; 96; 108] та правовими позиціями ВАСУ щодо розгляду відповідної категорії справ [345; 450], відповідальна особа розпорядника набуває ознак суб'єкта адміністративного правопорушення як за власні протиправні рішення, дії чи бездіяльність, так і за аналогічні форми протиправної поведінки суб'єкта публічної адміністрації, від імені якого діє така особа.

Правову основу цього правила становлять процесуальний та функціональний (матеріально-правовий) критерії.

Сутність процесуального критерію виявляється в тому, що за загальним правилом, встановленим у ч. 2 ст. 166 КАСУ, у разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними [89].

За буквальним змістом наведеної норми визнання рішень дій чи бездіяльності розпорядника не означає безпосереднього визнання його суб'єктом адміністративного правопорушення та не тягне за собою одночасного накладення адміністративних покарань. Винесення окремої ухвали дає можливість суду першої інстанції відреагувати на окремі порушення норм законодавства України, щодо яких він не може самостійно вжити заходів для усунення цих порушень, причин та умов, які їм сприяли, для встановлення винних осіб та притягнення їх до юридичної відповідальності [283, с. 468].

Згідно з функціональним критерієм, вчинення адміністративного правопорушення у сфері доступу до публічної інформації є прямим наслідком невиконання або неналежного виконання передбачених законодавством України обов'язків щодо надання, офіційного оприлюднення, реєстрації та обліку відповідної інформації, тобто виконання функцій розпорядника.

Встановлюючи в положеннях ст. 13 коло розпорядників публічної інформації, Закон України «Про доступ до публічної інформації» [96] не називає серед них посадових осіб, хоча паралельно у нормах, закріплених у п. 2 та п. 3 ч. 1 ст. 12, включає до суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації

спеціально створені структурні підрозділи та відповідальних осіб розпорядника з питань забезпечення доступу до публічної інформації. При цьому, за буквальним змістом норм, передбачених у п. 2 ч. 1 ст. 3, п. 5 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96], п. 4 ч .1 ст. 6 Закону України «Про інформацію» [26], П. 2 Рекомендації Ради Європи № R(81)19 Комітету міністрів для держав-членів «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів», прийнятої Комітетом Міністрів 25 листопада 1981 року на 340-й зустрічі заступників міністрів (далі – Рекомендація Ради Європи № R(81)19) [468], створення спеціального структурного підрозділу чи запровадження посади відповідального за організацію доступу до публічної інформації є невід'ємним обов'язком розпорядника, яким забезпечується одна з гарантій інформаційних прав особи.

Виходячи із системного тлумачення змісту наведених норм, правове регулювання відносин у сфері доступу до публічної інформації у функціональному аспекті розвивається шляхом виокремлення обов'язків розпорядника у систему повноважень відповідальної особи розпорядника чи спеціально створеного для цих цілей структурного підрозділу. Розвиток такої лінії адміністративно-деліктного регулювання відносин у сфері доступу до публічної інформації передбачає зміщення основного акценту у визначенні суб'єкта адміністративних правопорушень та адміністративної відповідальності на відповідальних осіб розпорядника.

У цьому контексті актуальною видається думка Н. В. Янюк: «Основною ознакою посадової особи є наявність адміністративної лінійної влади, що уповноважує її на вчинення організаційно-розпорядчих функцій і службових юридичних дій» [470, с. 7, 8].

Поділяючи аналогічну позицію щодо розуміння змісту поняття «посадова особа», О. В. Старцев вважає, що це така службова особа, в результаті вчинення юридично значимих управлінських дій якої виникають, змінюються чи припиняються управлінські правовідносини, а також особа, яка постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням виконує функції

представника цього органу виконавчої влади щодо забезпечення виконання прийнятих рішень [269, с. 183].

Наведені погляди мають у своїй основі спільний знаменник – факт виконання посадовими особами владних управлінських функцій конкретного суб'єкта публічної адміністрації, що має наслідком виникнення для цих суб'єктів взаємних правових наслідків. З одного боку, вчинення посадовою особою суб'єкта публічної адміністрації – розпорядника публічної інформації – дій чи бездіяльності всупереч встановленим законом вимогам є підставою для визнання протиправними похідних рішень, дій чи бездіяльності самого розпорядника, а з іншого – вказані правові наслідки утворюють юридичну підставу визнання відповідної посадової особи суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері доступу до публічної інформації.

Зважаючи на коло обов'язків розпорядника, передбачених у ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96], інших законодавчих актах України, які регулюють відповідну групу суспільних відносин [108; 223; 240; 456-458], вказану взаємодію між суб'єктами публічної адміністрації та їх посадовими особами не можна назвати універсальною в адміністративно-деліктному аспекті.

Законодавство України містить вказівку на окрему групу адміністративних актів у сфері доступу до публічної інформації, ухвалення яких допускається колегіальним рішенням розпорядника відповідної інформації. Йдеться про схвалення порядку організації доступу до публічної інформації; рішень про віднесення тих або інших відомостей до категорії конфіденційної чи службової інформації; затвердження внутрішнього положення «Про організацію обробки та захисту персональних даних на підприємстві»; утворення спеціальних структурних підрозділів чи запровадження окремої посади, відповідальної за забезпечення доступу до публічної інформації; затвердження внутрішніх технічних регламентів обробки відомостей чи даних, які становлять публічну інформацію тощо.

Допускаючи можливість лише колегіального ухвалення рішень щодо зазначених питань, Закон України «Про доступ до публічної інформації» у ч. 1 ст. 16 закріплює правило, відповідно

до якого за визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або уповноваженої особи з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію та контроль задоволення запиту на інформацію, надання консультацій під час оформлення запиту, а також за оприлюднення публічної інформації, відповідальність несе розпорядник [96].

На думку авторів науково-практичного коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації», передбачаючи вказану вище норму Закону, правотворчий орган водночас поширив зобов'язання щодо створення спеціальних підрозділів або призначення відповідальних осіб з питань запитів на інформацію лише на суб'єктів публічної адміністрації. При цьому, як зазначається у відповідному науково-практичному коментарі, «інші розпорядники (юридичні особи, що фінансуються з бюджету, виконують делеговані повноваження або займають домінуюче становище на ринку тощо) не зобов'язані здійснювати такі зміни у своїй структурі» [471, с. 236].

Через легалізацію зазначеного правила законодавець виокремив окрему групу юридичних обов'язків, невиконання чи неналежне виконання яких утворює протиправне діяння саме суб'єктів публічної адміністрації – розпорядників публічної інформації, за які настає юридична відповідальність.

Однак, як вбачається з буквального змісту норми, передбаченої у ч. 2 ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96], розпорядник може нести відповідальність у формі відшкодування шкоди за порушення права особи на доступ до відповідної інформації лише з ініціативи потерпілого в порядку, встановленому законом. Окрім відсилочного характеру, зазначена норма фактично не встановлює спеціальних правил визнання розпорядників публічної інформації винними у вчиненні адміністративних правопорушень, що зумовлює поширення на відповідну групу адміністративно-деліктних відносин положень ч. 2 ст. 1167 та ст. 1173 ЦК України [259].

Вироблений у нормах законодавства України підхід до визнання розпорядників суб'єктами адміністративних правопорушень та адміністративної відповідальності, на наш погляд,

веде до ігнорування видових особливостей суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації, що вимагає звернення до доктринальних розробок у цьому напрямі правового регулювання.

Розглядаючи в своїх працях порушену проблематику, А. І. Єлістратов вважав що, коли кожне промислове підприємство в особі її керівника несе свій професійний ризик, то, відповідно і казна повинна нести адміністративний ризик, пов'язаний з недосконалістю урядового механізму. Відповідальність казни означає розподіл такого ризику на все населення відповідно до підпорядкованої сили його членів. Іншими словами, писав дослідник: «Вона являє собою «свого роду» державне страхування шкоди від помилок адміністративної машини. Відшкодовуючи шкоду громадянам, держава вже сама змозі стягувати з посадових осіб ті збитки, причиною яких стала його особиста вина [472].

Наведений погляд виходить головним чином з визнання підставою відповідальності держави за свою діяльність юридичних недоліків в організації публічного адміністрування в різних галузях суспільної діяльності, що призвело до заподіяння громадянам або юридичним особам шкоди.

На думку Д. Я. Українського, особливість умов юридичної відповідальності держави та органів публічної адміністрації виявляється в двох основних аспектах: по-перше, правовідносини зі спричинення шкоди є результатом не реалізації власне адміністративної діяльності як правомірного процесу здійснення владних повноважень, а наслідком вчинення протиправних діянь, які лише опосередковано нагадують реалізацію адміністративної діяльності; по-друге, такі дії чи бездіяльність мають бути пов'язані саме з адміністративною, а не будь-якою іншою діяльністю суб'єкта публічної адміністрації [473, с. 208].

Розвиток наведених поглядів у контексті вирішення порушеної проблеми дає підстави провести розмежувальну лінію сфери адміністративної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації – розпорядників публічної інформації та їх відповідальних осіб – насамперед за змістом компетенції вказаних учасників публічно-правових інформаційних відносин та способами їх реалізації.

У своїй сукупності вказані критерії утворюють правило, відповідно до якого суб'єкт публічної адміністрації – розпорядник публічної інформації – набуває ознак суб'єкта адміністративного інформаційного правопорушення у разі прийняття ним колегіального рішення, включно з ухваленням проекту нормативно-правового акта, яким порушуються, обмежуються чи скасовуються право особи на доступ до публічної інформації, вчиняються дії, які порушують встановлений законом правовий режим публічної інформації, або не виконуються обов'язки, встановлені у ч. 1 ст. 16 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

На відміну від суб'єктів публічної адміністрації – розпорядників публічної інформації та їх відповідальних осіб – до категорії суб'єктів адміністративних правопорушень не належать спеціальні структурні підрозділи розпорядника, призначені забезпечувати обробку, облік та задоволення інформаційних запитів громадян та юридичних осіб, здійснювати облік публічної інформації, реєстрацію її матеріальних носіїв чи забезпечувати офіційне оприлюднення такої інформації.

Таку думку можна пояснити тим, що разом із поширенням на відповідні структурні підрозділи розпорядників статусу суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації Закон України «Про доступ до публічної інформації» [96] прямо не виключив дію положення ч. 3 ст. 95 ЦК України [259], яке встановлює загальне правило про відсутність у структурних підрозділів юридичних осіб самостійної правосуб'єктності.

Це правило одержало свій розвиток у нормах ч. 1 ст. 4 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»[379], ст. 5 «Про місцеві державні адміністрації» [474] щодо центральних та місцевих органів виконавчої влади, положеннях ст. 56 ГК України [88] стосовно суб'єктів господарювання.

Таким чином, з огляду на існування нормативного конфлікту між положеннями норм, передбачених у п. 3 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96] з однієї сторони та вищезгаданими приписами законодавства України – з іншої, структурні підрозділи розпорядників не можуть визнаватися самостійними учасниками інформаційних відносин,

а відповідно, бути суб'єктами адміністративних інформаційних правопорушень.

Покладаючи в основу поняття «суб'єкт адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації» елементи правового статусу суб'єктів публічної адміністрації та їх відповідальних осіб, закон допускає віднесення до них також інших категорій розпорядників. Юридична можливість відповідного розширення визначається декількома умовами: по-перше, фактом фінансування діяльності юридичної особи розпорядника за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів або бюджету АРК чи виконання особою делегованих функцій держави; по-друге, фактом наявності у суб'єкта господарювання домінуючого становища на ринку або наділення спеціальними чи виключними правами, так само, як існування статусу природної монополії; по-третє, фактом володіння суб'єктом господарювання інформацією про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян, будь-якою іншою інформацією, що становить публічний інтерес.

У своїй сукупності вказані умови відображають юридичний зв'язок між фактом володіння або створення суспільно необхідної інформації та особливостями діяльності конкретних розпорядників публічної інформації. Його відображення в нормах адміністративно-деліктного законодавства України забезпечує конкретизацію меж адміністративної делікто-здатності розпорядників, які не є суб'єктами публічної адміністрації, пов'язавши їх із фактом створення чи володіння окремими видами публічної інформації.

Отже, для вирішення питання про можливість віднесення конкретного учасника публічно-правових інформаційних відносин до категорії суб'єктів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації основною юридичною умовою є факт виконання таким учасником функцій розпорядника відповідної інформації, а також наявність відповідної інформації у володінні чи розпорядженні такого суб'єкта.

На цій основі під суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері доступу до публічної інформації, на нашу думку, слід розуміти розпорядника відповідної інформації, його відповідальну посадову особу, яка внаслідок прийняття протиправних рішень, вчинення дій чи бездіяльності порушує встановлений правовий режим публічної інформації чи обмежує право особи на доступ до такої інформації, за що підлягає адміністративній відповідальності.

Побудова механізму доступу до публічної інформації на основі презумпції відкритості такої інформації, принципів верховенства права, відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, обов'язкового інформування державою про свою діяльність [1; 26; 468; 469] передбачає зміщення основного акценту у конструюванні складів адміністративних правопорушень, що досліджуються, на елементи їх об'єктивної сторони.

В основі цієї думки лежить відображений у положеннях ч. 1 ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96] спосіб визначення протиправних діянь у сфері доступу до публічної інформації, який ґрунтується на об'єктивних ознаках рішень, дій чи бездіяльності розпорядників або їх відповідальних осіб, що характеризують їх як такі, що не відповідають нормам закону.

Як зазначає С. В. Петров, об'єктивну сторону адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації характеризують зовнішні ознаки поведінки посадових та службових осіб суб'єктів публічної адміністрації, тобто протиправні дія або бездіяльність, негативні наслідки, причинний зв'язок між ними, місце, спосіб, обстановка, час та засоби вчинення делікту.

Враховуючи специфіку вказаних елементів об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації, С. В. Петров пропонує звести усю систему таких деліктів у такі основні групи:

«…1. Неправомірна відмова в наданні інформації (надання відповіді на запит, у якій посадові та службові особи відмовляють у наданні інформації з підстав, не передбачених ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації»), несвоєчасне або

неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності (дії осіб, які виражаються у наданні завідомо недостовірної інформації, яка вводить адресата в оману, або повідомлення тільки частини запитуваної інформації або інформації, що повинна бути оприлюднена);

2. несвоєчасне надання інформації (надання інформації з порушенням передбачених законом строків – від 5 до 20 днів);

3. необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом (вчинення дій з протиправного закриття інформації);

4. навмисне приховування або знищення інформації чи документів, що стосуються умисних діянь, тобто таких, коли особа усвідомлювала суть і шкоду своєї дії або бездіяльності, передбачала її негативні наслідки і бажала їх настання або не бажала, але свідомо припускала їх настання;

5. порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» [230, с. 151 – 156].

Поряд із зазначеними видами адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації деякі дослідники включають до них також порушення права на доступ до засідань колегіальних органів публічної адміністрації, ухвалення адміністративних актів, якими встановлюються додаткові процедури отримання інформації, інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників публічної інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача відповідної інформації [475, с. 5].

Попри те, що автори вказаної думки не розкривають структури останньої з наведених груп порушень законодавства про доступ до публічної інформації, системний аналіз обов'язків розпорядника публічної інформації та ознак об'єктивної сторони складів адміністративних правопорушень, предметом яких виступає публічна інформація, дає підстави включити до таких деліктів, зокрема:

1) прийняття рішень про схвалення нормативно-правових актів, або технічних регламентів, які встановлюють процедури чи умови, спрямовані на безпідставне обмеження право особи на доступ до публічної інформації;

2) невиконання суб'єктом публічної адміністрації обов'язку щодо утворення спеціального структурного підрозділу чи запровадження окремої посади відповідальної особи з питань забезпечення доступу до публічної інформації;

3) не оприлюднення або оприлюднення в неповному обсязі чи з порушенням встановлених законом строків проектів нормативно-правових актів або рішень органів публічної адміністрації, які підлягають громадській, антикорупційній експертизі чи громадському обговоренню;

4) не схвалення або схвалення з порушенням встановлених актами законодавства України процедур положення «Про обробку та захист персональних даних суб'єктом публічної адміністрації, іншим розпорядником персональних даних» за умови, що такий розпорядник здійснює обробку персональних даних як виду конфіденційної чи відкритої публічної інформації.

Наведені підходи до класифікації адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації відображають характер нормативних обмежень чи заборон на вчинення розпорядником публічної інформації або його відповідальною особою певних дій, прийняття рішень, утримання від бездіяльності, що відображають покладені на них обов'язки. П ід таким кутом зору саме юридичний зв'язок між обов'язками розпорядника публічної інформації та встановленими актами адміністративно-деліктного законодавства правовими дозволами, обмеженнями чи заборонами утворює правову основу об'єктивної сторони складів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації.

У науці адміністративного права саме юридичний прояв зазначених взаємозв'язків між обов'язками розпорядника та змістом спрямованих на його поведінку нормативних приписів став основою для дискусії щодо найбільш поширеної форми вираження протиправного діяння розпорядника публічної інформації та його відповідальних посадових осіб.

Досліджуючи правові проблеми юридичної відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації, К. В. Шурупова визначає об'єктивну сторону правопорушень у сфері доступу до публічної інформації як «комплекс

протиправних діянь у формі бездіяльності посадової особи – порушника, що негативно впливають на дотримання законодавства про доступ до інформації в Україні» [247, с. 104].

На противагу зазначеному погляду С. В. Петров вважає, що у своїй більшості об'єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації проявляється через протиправні діяння посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації [51, с. 151].

На наш погляд, в основі розв'язання порушеної дискусії лежить саме юридична сутність поняття «доступ до публічної інформації».

Наголошуючи на подвійній природі цього поняття, О. В. Скачиляс-Павлів зазначає: «З одного боку, забезпечення права на доступ до публічної інформації є обов'язком суб'єктів публічної адміністрації та інших розпорядників публічної інформації, а з іншого – реалізація права на доступ до публічної інформації є правом кожної людини» [445, с. 78].

На думку В. І. Малімона та С. В. Онищука, право на доступ до публічної інформації треба визначати через його активний та пасивний аспекти. Пасивний аспект доступу до публічної інформації передбачає обов'язкову відповідь розпорядника на інформаційний запит фізичної або юридичної особи, забезпечення їхньої участі в засіданні колегіальних органів, надання можливості ознайомитися з публічною інформацією в органі публічної адміністрації. Активний аспект доступу до публічної інформації проявляється через обов'язок розпорядника оприлюднювати інформацію про свою діяльність, ухвалені документи та проекти, що готуються, реєстр публічної інформації тощо одним або декількома способами – публікувати в ЗМІ, розміщувати на офіційних веб-сайтах, вивішувати на інформаційних стендах тощо [476, с. 11].

Якщо ж виходити з наведених поглядів на зміст поняття «доступ до публічної інформації», то в основі більшості складів адміністративних правопорушень, які пов'язуються зі сферою обігу публічної інформації, повинні перебувати обов'язки розпорядника публічної інформації. Це передбачає зміщення основного акценту саме на протиправну бездіяльність указаних

учасників публічно-правових інформаційних відносин та їх відповідальних осіб.

За буквальним змістом норм, передбачених у ст. 91-4, 188-46, 212-3 КУпАП [53], закон пов'язує протиправність діянь у сфері доступу до публічної інформації поряд з наданням відомостей чи даних, що не відповідають дійсності, насамперед з ненаданням, несвоєчасним наданням, наданням не в повному обсязі публічної інформації або відомостей, призначених для формування такої інформації.

Основною розмежувальною рисою зазначених видів протиправної бездіяльності суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації є спосіб її прояву, тобто зовнішнє відображення характеру порушення розпорядником чи його відповідальною посадовою особою покладених на неї обов'язків.

Якщо у разі безпідставної відмови від надання публічної інформації на запит громадян чи юридичних осіб має місце протиправне невиконання розпорядником встановлених законом обов'язків, то у разі надання неповної, недостовірної інформації виявляється неналежне ставлення до відповідних обов'язків з боку розпорядника інформації. Щодо відмови розпорядника публічної інформації, то може бути оскаржена, тобто визнана протиправною, як відмова, оформлена відповідно до положень ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», так і відповідь розпорядника, з якої, по суті, випливає така відмова [471, с. 301]. Відповідно, законодавством України допускається можливість визнання протиправною як формалізованої так, і неформалізованої (конклюдентної) відмови від надання публічної інформації на запит громадян чи юридичних осіб. У свою чергу, для визнання неповним надання публічної інформації визначальним фактором є фрагментарність наданої інформації, що виключає її цільове використання, належне задоволення інформаційних потреб запитувачів.

Говорячи мовою адміністративно-деліктних категорій, протиправний прояв діяння розпорядників публічної інформації у формі бездіяльності має місце у разі наявності конкретного нормативного припису про зобов'язання таких суб'єктів вчиняти певні дії або утримуватися від вчинення окремих дій. Іншими

словами, володіння публічною інформацією зобов'язує її розпорядників вчиняти передбачені законом дії, спрямовані на задоволення інформаційних потреб запитувачів інформації, утримання від яких тягне за собою порушення встановлених нормативних обмежень чи заборон.

При цьому, як зазначається в юридичній літературі, необхідною умовою визнання бездіяльності розпорядників публічної інформації протиправною є дотримання запитувачем інформації передбачених законом правил формування відповідного запиту, зокрема додержання вимог щодо його належного оформлення, покриття витрат на копіювання запитуваних документів, ідентифікування запитувача інформації тощо [475, с. 5].

Отже, визнання протиправною бездіяльності розпорядників та їх відповідальних посадових осіб є можливим лише за відсутності підстав для відмови у задоволенні інформаційного запиту [449, с. 59].

На відміну від бездіяльності, протиправні дії суб'єктів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації передбачають активну поведінку порушників усупереч встановленим правовим обмеженням чи заборонам на її реалізацію.

Це може бути: надання документам, а не інформації, обмежувальних грифів; встановлення щодо публічної інформації обмежувальних грифів, не передбачених законодавством, віднесення інформації, яка не відповідає усім трьом елементам трискладового тесту, до інформації з обмеженим доступом (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»), ненадання інформації з підстав, які припинили своє юридичне існування, тощо [471, с. 153]. Наведені види протиправних дій відповідальних посадових осіб розпорядників публічної інформації підпадають під ознаки складів правопорушень, сформульованих в нормах ст. 212-2 КУпАП [53].

Поряд із вказаними протиправними діями розпорядників публічної інформації, С. В. Петров до таких деліктів також відносить: приховування або знищення документів; здійснення незаконного доступу до інформації, яка зберігається,

обробляється чи передається в автоматизованих системах [230, с. 151–156]. Зазначені протиправні дії охоплюються ознаками складів адміністративних правопорушень, передбачених у ст. 53-2, 82-3, 92-1, 188-39, 212-6 КУпАП [53] тощо.

Формулюючи на основі протиправних дій відповідальних посадових осіб розпорядників конкретні склади адміністративних правопорушень, законодавець пов'язує їх вчинення з обмеженням права на доступ до публічної інформації або створенням організаційно-правових чи технічних перешкод у його реалізації. У такій інтерпретації юридичну основу протиправних дій вказаної групи учасників публічно-правових інформаційних відносин становлять правові обмеження та заборони на конкретні способи поводження з публічною інформацією, що не узгоджуються з нормативними принципами та гарантіями реалізації права особи на доступ до публічної інформації.

Саме такий підхід було закладено в нормах ч. 2 ст. 23 та ч. 2 ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96] задля встановлення правових підстав для оскарження протиправних дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації, притягнення їх та відповідальних посадових осіб до юридичної відповідальності [449, с. 61].

Таким чином, у законодавчому конструюванні елементів об'єктивної сторони складів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації визначального значення набувають відповідно права запитувачів чи обов'язки розпорядників публічної інформації, на забезпечення реалізації яких спрямована система адміністративно-правових обмежень чи заборон, чинних в інформаційній сфері України. Під іншим кутом зору саме права запитувачів інформації та обов'язки розпорядника визначають форму протиправного діяння – дію чи бездіяльність, з якими закон пов'язує вчинення адміністративного правопорушення у сфері доступу до публічної інформації.

Побудова в такий спосіб об'єктивної сторони складів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації зумовлює їх формальний характер, що виключає

обов'язковість заподіяння шкоди учасникам публічно-правових інформаційних відносин, чиї інформаційні права зазнали протиправного обмеження, невизнання чи оспорювання.

Щодо сформульованих ознак складів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації, то законодавство України [53; 96; 108], як правило, не містить прямої вказівки на форму вини, з якою пов'язується протиправність діяння відповідальної посадової особи розпорядника публічної інформації, хоча в окремих випадках передбачає прямий зв'язок поведінки порушника виключно з умисною формою вини. У такий спосіб законодавець поділив усю систему складів відповідних адміністративних правопорушень на дві широкі групи: з виключно умисною формою вини та ті, щодо яких не виключається вчинення як умисно, так і з необережності.

Такий спосіб формулювання ознак елементів суб'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації викликав серед учених-адміністративістів наукову дискусію, спрямовану на пошук обґрунтованого зв'язку між формами вини порушника та характером його протиправної поведінки.

Як зазначає К. В. Шурупова, вину у формі необережності можна інкримінувати порушнику тоді, коли він повністю ігнорує свій обов'язок стосовно надання відповідей на інформаційні запити [247, с. 105].

Дещо протилежну позицію відстоює з цього питання С. В. Петров, на думку якого суб'єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації здебільшого характеризується умислом, хоча можуть бути випадки і вчинення таких правопорушень з необережності [230, с. 151].

За буквальним змістом диспозиції норм, передбачених у ст. ст. 53-2, 91-3, 172-8, 212-6 КУпАП [53], законодавець пов'язує вчинення відповідних адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації насамперед з умисною формою вини порушника. Це досягається через використання таких нормативних конструкцій, як: «перекручення або приховування

даних державного земельного кадастру»; «приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів»; «незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень»; «здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах»; «незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем» [53]. Застосування цих конструкцій у формулюванні ознак протиправних діянь суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації тягне за собою нормативну легалізацію умисної форми вини як конструктивної ознаки відповідної групи адміністративних інформаційних правопорушень.

Водночас застосування у формулюванні змісту протиправних діянь таких категорій, як: «ненадання», «несвоєчасне надання публічної інформації», «порушення права особи на доступ до публічної інформації чи на звернення», допускає можливість визнання протиправними діянь, вчинених не лише умисно, але й з необережності.

На цій основі можна констатувати пряму залежність форми вини порушників норм законодавства про доступ до публічної інформації, окрім безпосереднього ставлення до обов'язків розпорядника публічної інформації, також від способу вчинення протиправного діяння.

Тісний внутрішній взаємозв'язок між усіма елементами складу адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації накладає свій відбиток і на факультативні ознаки суб'єктивної сторони цих деліктів, зокрема на мету їх вчинення.

Законодавча легалізація загальної презумпції відкритості публічної інформації в теорії та правозастосовчій діяльності [311; 345; 449, с. 9; 450; 468; 469; 476, с. 10; 477, с. 55] обумовила використання мети як ознаки адміністративних правопорушень, вчинення яких спрямовано на порушення встановленого режиму відповідної інформації, незаконне використання, приховування чи обмеження у доступі до такої інформації. При цьому вказана ознака може як випливати із самої сутності делікту, так і безпосередньо інтегруватися в окремий елемент складу

адміністративного правопорушення у сфері доступу до публічної інформації.

У першому випадку йдеться про склади адміністративних правопорушень, передбачені у ст. 212-2 та 212-3 КУпАП [53], які пов'язані з безпідставним засекреченням інформації, віднесенням публічної інформації до категорії конфіденційної, безпідставним наданням грифу секретності чи віднесенням до категорії державної таємниці тощо. Прикладом складів адміністративних правопорушень, в яких мета визначається як окрема їх ознака, є делікти, передбачені у ст. 53-6, 172-8, 212-6 КУпАП [53]. Мета таких адміністративних правопорушень визначається як внесення недостовірних, неповних відомостей до Державного земельного кадастру, незаконне використання особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, незаконне копіювання інформації, яка зберігається в інформаційних (автоматизованих) системах, у паперовій чи електронній формі (ст. 52-3, 172-8, 212-6 КУпАП) [53]. Як показує зміст наведених адміністративно-деліктних норм, застосовуючи пряму вказівку на мету вчинення адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації, законодавець у такий спосіб надав відповідній властивості суб'єктивної сторони значення конструктивної ознаки, за відсутності якої виключається юридична конструкція складу конкретного делікту.

У тих деліктах, де мета не виділена як окрема їхня ознака або не використовується у значенні конструктивної ознаки їх складів, наявність або відсутність у поведінці особи цього елемента суб'єктивної сторони не має юридичного значення для кваліфікації діяння [230, с. 158].

Що ж до мотивів вчинення адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації, то законодавство України зазвичай не містить прямої вказівки на цей елемент суб'єктивної сторони деліктів через їх формальний характер [478, с. 749].

Незважаючи на ігнорування мотивів порушення законодавства про доступ до публічної інформації, ця властивість поведінки відповідальних посадових осіб розпорядника знайшла своє важливе застосування в нормах Закону України «Про доступ

до публічної інформації». За правилами, передбаченими у ч. 1 ст. 11 згаданого Закону, «посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю» [96]. Аналіз змісту наведеної норми у системному зв'язку з положеннями ст. 17 та 18 КУпАП [53] вказує на використання законодавцем поняття «добрі наміри» для поширення на окремі випадки розголошення публічної інформації з обмеженим доступом стану крайньої необхідності, тобто виключення протиправності самого діяння та вини порушника.

Таким чином, Закон України «Про доступ до публічної інформації» створив правову основу для захисту відповідальних посадових осіб розпорядника публічної інформації від застосування до них передбачених у нормах адміністративно-деліктного законодавства стягнень шляхом виключення конструктивних ознак правопорушення в діях осіб, які керувалися добрими намірами. При цьому в правовій доктрині та правозастосовчій діяльності відсутнє чітке розуміння змісту поняття «добрі наміри» у значенні мотивів порушення встановленого правового режиму публічної інформації, що ускладнює практичне застосування відповідної суб'єктивної ознаки поведінки відповідальних посадових осіб розпорядника публічної інформації.

Враховуючи вихідне значення обов'язків розпорядника щодо забезпечення доступу до публічної інформації під час формування відповідного виду інформаційних відносин [468; 469], а також переважно формальний характер складів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації [49, с. 156], на наш погляд, зазначена законодавча прогалина може бути усунена шляхом обов'язкового використання для встановлення доброти намірів порушника

таких критеріїв, як: перевага публічного інтересу над інтересами розпорядника публічної інформації у разі розголошення конкретних відомостей та наявність менш шкідливих наслідків від розголошення інформації порівняно з можливою шкодою від її приховання.

Загалом вироблена адміністративно-деліктним законодавством України система складів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації охоплює своїми змістовними ознаками різні аспекти діяльності розпорядників відповідної інформації, що дозволяє забезпечити глибоке проникнення в їхню діяльність чинних у національному правовому просторі правових обмежень, дозволів або заборон, покликаних гарантувати право кожного на доступ до публічної інформації.

4.1.2. Деліктологічна складова державного контролю у сфері доступу до публічної інформації

Нормативне та доктринальне розуміння сфери обігу публічної інформації як невід'ємної складової частини національної інформаційної сфери України [479, с. 152] тягне за собою поширення на суспільні відносини, що виникають та розвиваються в її межах, усіх основних напрямів адміністративно-деліктної політики держави, якою опосередковується інформаційна діяльність [295, с. 42-43].

У межах сфери доступу до публічної інформації вироблені правовою доктриною напрями адміністративно-деліктної політики держави мають загальну спрямованість на забезпечення доступу громадян та юридичних осіб до відповідної інформації, виконання розпорядниками покладених на них обов'язків.

Виокремлюючи деліктологічний складник державної політики у сфері доступу до публічної інформації, законодавство України [1; 53; 348] розглядає його здійснення через призму державного, парламентського та громадського контролю за діяльністю розпорядників відповідної інформації, однак при

цьому не розкриває змісту поняття «контроль» у відповідному напрямі правового регулювання. Це зумовлює необхідність звернення до досягнень юридичної науки в частині з'ясування деліктологічного змісту поняття «контроль».

Так, В. М. Гаращук визначає контроль як «сукупність дій по спостереженню за функціонуванням відповідного об'єкта з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; вживання заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб» [480, с. 349, 350].

На думку В. П. Марчука, контроль у публічному адмініструванні доцільно розглядати як систему перевірки, спостереження фактичного стану об'єкта та процесу його функціонування з метою оцінки суб'єктами публічної адміністрації обґрунтованості й ефективності прийняття управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від встановлених актами законодавства України норм, а також усунення несприятливих наслідків шляхом безпосереднього втручання у діяльність підконтрольного суб'єкта та інформування про них інших компетентних органів [481, с. 138].

У свою чергу О. Ф. Андрійко вважає: «Сутність державного контролю полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку» [482, с. 348].

Аналіз наведених визначень із позицій предмета адміністративної деліктології дозволяє підвести під ними спільний знаменник, в основі якого лежить фактична спрямованість та юридичне призначення відповідного виду державно-владної діяльності – спостереження за підконтрольним об'єктом з метою виявлення наявних або потенційно можливих відхилень

від встановлених законодавством України координат правомірної діяльності, запобігання вчиненню правопорушень, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню, а також застосування заходів правового примусу до осіб, які допустили вчинення протиправних дій чи бездіяльності.

Виокремивши види контролю, що реалізується у сфері доступу до публічної інформації, за суб'єктним та функціональним критеріями, законодавство України [96] пов'язує здійснення парламентського контролю з діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями та народними депутатами України. Характеризуючи парламентський контроль як одну з найважливіших функцій Верховної Ради України, яка здійснюється не лише безпосередньо парламентом України, але і його органами, посадовими особами, народними депутатами України та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою, Ю. Г. Барабаш, вважає, що така форма контролю і спрямована на перевірку діяльності органів публічної адміністрації, їх посадових осіб, а також суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та підпорядкування з точки зору відповідності цієї діяльності вимогам законності, ефективності та доцільності [483, с. 8].

Включивши вказаних суб'єктів до механізму парламентського контролю за додержанням законодавства про доступ до публічної інформації, законодавець водночас зосередив більшість повноважень щодо виявлення, фіксації адміністративних інформаційних правопорушень та запобігання їм, предметом протиправного посягання яких є публічна інформація, в межах компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та адміністративного суду, у зв'язку з чим визнав їхній спеціальний статус в межах адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері.

На думку Т. Менделя, необхідність створення ефективного контролюючого органу зумовлюється тим, що його наявність забезпечує централізованість ефективної реалізації права на

інформацію. На цій основі дослідник виділяє три основних моделі наглядових органів у сфері доступу до публічної інформації:

1. Окремий орган, наділений розпорядчими функціями;

2. Окремий орган, не наділений розпорядчими функціями;

3. Орган, наділений широкими повноваженнями, наприклад інститут загального омбудсмана або комісія з прав людини.

Спираючись на вказану класифікацію, Т. Мендель відніс сформовану в Україні модель наглядового органу у сфері забезпечення доступу до публічної інформації до третьої категорії. Це дозволило досліднику сформувати окрему групу аргументів, які розкривають як позитивні, так і негативні аспекти запровадженої в Україні моделі органів, на яких покладається здійснення функцій контролю за додержанням вимог законодавства про доступ до публічної інформації.

Очевидна перевага сприйнятого в нормах законодавства України підходу до визначення спеціально уповноваженого органу, на якого покладається здійснення функцій контролю у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, полягає в тому, що він вимагає менших витрат, ніж у разі створення нового окремого органу. Однак, з іншого боку, вказана перевага водночас виступає істотним недоліком відповідної моделі, оскільки поєднання функцій контролю за додержанням законодавства про доступ до публічної інформації разом з іншими функціями держави у галузі захисту прав людини в межах одного органу ставить його в залежність від джерел фінансування діяльності такого органу, веде до браку спеціалістів та досвіду в частині забезпечення інформаційних прав особи. Загалом, якщо на ці органи покладається завдання нагляду за забезпеченням права на інформацію, їхні повноваження у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, захисту персональних даних істотно звужуються [484].

Застосування наведеної Т. Менделем аргументації у дослідженні змісту правових норм, якими визначаються засади діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини із запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації, вказує на

сприйняття законодавством України узагальненого підходу до врегулювання відповідного напряму правоохоронної діяльності.

Як зазначає О. В. Марцеляк, наділення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини широкою юрисдикцією зумовлено наділенням цього органу повноваженнями щодо прийняття звернень громадян і реагування на порушення їхніх прав і свобод з боку будь-яких органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб [485, с. 387].

Однак разом із поширенням загальної компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на відносини у сфері доступу до публічної інформації діяльність цього органу щодо запобігання адміністративних інформаційних правопорушень не одержала спеціального змістового та функціонального наповнення.

Натомість, як показує практика забезпечення права на доступ до публічної інформації зарубіжних країн, «окрім розгляду скарг, омбудсман або державний уповноважений з питань інформації здійснює моніторинг щодо стану доступу до інформації в країні, видає рекомендації, займається навчанням та інформуванням держслужбовців про їх обов'язок надавати суспільно важливу інформацію, інформує громадськість про порядок доступу до інформації, зміст права на доступ до інформації, вносить рекомендації стосовно вдосконалення законодавства у сфері доступу до інформації» [486].

Виходячи зі світової практики діяльності суб'єктів публічної адміністрації, на яких законом покладається здійснення спеціальних функцій контролю за забезпеченням права особи на доступ до публічної інформації, ключовим кроком у реформуванні моделі цих органів, які існують в Україні, є необхідність утворення інституту державного уповноваженого з питань інформації, виведення діяльності цього органу з-під механізму парламентського контролю у цій сфері правового регулювання.

Запровадження у національний правовий простір відповідного публічного інституту тягне за собою необхідність наділення Державного уповноваженого з питань інформації спеціальними контрольно-наглядовими повноваженнями, зокрема: призначати

перевірки діяльності розпорядників публічної інформації та баз персональних даних як із власної ініціативи, так і за скаргами громадян і юридичних осіб; надавати розпорядникам публічної інформації обов'язкові приписи про усунення виявлених порушень законодавства про доступ до публічної інформації; складати протоколи про порушення законодавства про доступ до публічної інформації розпорядниками та їх відповідальними посадовими особами, а також направляти відповідні матеріали до суду для розгляду відповідних справ та призначення адміністративного покарання; здійснювати державний моніторинг стану додержання законодавства про доступ до публічної інформації, здійснювати заходи з підвищення інформаційної грамотності запитувачів та відповідальних посадових осіб розпорядника публічної інформації.

Реформування інституційної моделі спеціально уповноваженого органу з питань здійснення контролю у сфері забезпечення доступу до публічної інформації передбачає необхідність внесення окремих змін та доповнень до законодавства України, спрямованих на нормативне встановлення спеціальних засад, процедур та засобів діяльності Державного уповноваженого з питань інформації.

Так, зокрема, у Законі України «Про доступ до публічної інформації», в положеннях ч. 1 ст. 17 слова «Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини» слід виключити; частину третю статті 17 необхідно викласти в новій редакції такого змісту: «Державний контроль за додержанням вимог законодавства про доступ до публічної інформації здійснюється Державним уповноваженим з питань інформації, який є спеціально уповноваженим органом з питань, віднесених до його компетенції, а також адміністративними судами України».

Зважаючи на зазначені зміни, свого оновлення потребує чинна редакція норми, закріпленої у ч. 1 ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації», якій слід надати такого змісту: «1. Запитувач інформації або інший суб'єкт відносин у сфері доступу до публічної інформації у разі порушення його права на доступ до публічної інформації може оскаржити протиправні рішення, дії чи бездіяльність розпорядника у встановленому законодавством України порядку до

Державного уповноваженого з питань інформації або безпосередньо до адміністративного суду».

Поряд із запропонованими змінами до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96] в основу реформування спеціально уповноваженого органу держави з питань забезпечення права на доступ до публічної інформації повинен лягти проект Закону України «Про державного уповноваженого з питань інформації», в нормах якого своє формальне закріплення зможуть дістати спеціальні повноваження, процедури та засоби здійснення державного контролю за діяльністю розпорядників публічної інформації.

Слід підкреслити, що практика покладення спеціальних, зокрема розпорядчих, повноважень щодо контролю за додержанням законодавства про право особи на інформацію одержала свою підтримку у понад 95 країнах світу, де прийнято базові закони про інформацію, а підтримана у цій роботі модель Державного уповноваженого з питань інформації розвивається в таких країнах, як: Сербія, Словенія, Хорватія, Норвегія, Велико-Британія тощо [484; 486]. Уведення в Україні інституту Державного уповноваженого з питань інформації дозволить зосередити ключові функції та завдання держави у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, сприятиме відмежуванню загального парламентського від спеціального державного контролю з відповідних питань та в цілому зможе наблизити стратегію запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації до аналогічної практики країн розвинутої демократії.

Разом із тим досягнення відповідних параметрів державного контролю в механізмі запобігання адміністративним правопорушенням у сфері доступу до публічної інформації істотно ускладнюється в умовах інституційної невизначеності інших складників відповідного механізму, передусім: предмета, об’єкта та засобів державного контролю за додержанням законодавства про доступ до публічної інформації.

Розглядаючи контроль у значенні однієї з найважливіших функцій державного управління, невід’ємного елементу його здійснення, В. М. Гаращук визнає предметом державного

контролю безпосередні (фактичні) правовідносини, які конкретизуються у відповідній поведінці об'єктів контролю – учасників певних управлінських правовідносин. У свою чергу, об'єктом державного контролю дослідник визнає учасників управлінських правовідносин, відповідних підконтрольних структур – юридичних та фізичних осіб, їхню діяльність [480, с. 350].

Поділяючи аналогічну позицію, О. Ф. Андрійко вважає: «Контроль завжди має вираз у системі певних відносин, але стосується первинних відносин (або первинної діяльності, що вже здійснилася чи мала здійснитися), які і складають предмет контрольного впливу. Він здійснюється у зв'язку і стосовно первинної діяльності, оскільки без такої немає чого контролювати, сам контроль стає безпредметним» [482, с. 350].

Наповнюючи предмет та об'єкт державного контролю зазначеним змістом, дослідники водночас не розкривають, які саме аспекти підконтрольних відносин, соціально-правових структур чи суспільної діяльності підлягають відповідному державно-владному впливу з боку суб'єктів публічної адміністрації, наділених функціями державного контролю.

Застосування функціонального критерія для визначення предмета та об'єкта контролю у сфері доступу до публічної інформації вказує на загальну нормативну орієнтацію реалізації відповідного державно-владного механізму на забезпечення права кожній особі доступу до публічної інформації, додержання розпорядниками вимог законодавства України, що регулює відповідні суспільні відносини.

За такої спрямованості дії механізму контролю у сфері доступу до публічної інформації його предметом необхідно визнати право особи на доступ до відповідної інформації, публічний інформаційний правопорядок, а також інформаційну безпеку розпорядників публічної інформації. У свою чергу, об'єктом контролю у сфері доступу до публічної інформації виступає діяльність розпорядників, зумовлена володінням ними чи розпорядженням публічною інформацією.

У запропонованій інтерпретації поняття «предмет» та «об'єкт контролю у сфері доступу до публічної інформації» за своїм юридичним змістом кореспондуються зі встановленими

в Конституції [1] та законах України [96; 108; 223; 425-428] правовими обмеженнями, дозволами чи заборонами, дія яких поширюється на діяльність розпорядників публічної інформації.

В умовах законодавчої побудови механізму контролю у сфері доступу до публічної інформації на основі функціонального критерію визначити засоби запобігання адміністративним правопорушенням, предметом протиправного посягання в яких виступає публічна інформація, можливо виходячи зі змісту норм, якими визначається компетенція суб'єктів контролю у сфері доступу до публічної інформації. Застосування такого методологічного прийому актуалізує завдання з вироблення правових підстав для поділу та групування засобів запобігання адміністративним правопорушенням у сфері доступу до публічної інформації.

Спираючись на норми законодавства України, якими визначається правовий статус суб'єктів контролю у сфері доступу до публічної інформації, та результати наукових досліджень з відповідної проблематики, всю систему відповідних правових засобів можна розділити на такі види:

1. Залежно від функціонального призначення – засоби запобігання адміністративним правопорушенням, що спрямовані на одержання інформації або інформування про факти порушення законодавства про доступ до публічної інформації; засоби виявлення адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації, причин та умов, які сприяють їх вчиненню; засоби фіксації та припинення порушень вимог законодавства про доступ до публічної інформації.

2. Залежно від способу здійснення діяльності із запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації –перевірка діяльності розпорядників публічної інформації, розгляд скарг Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини на порушення законодавства про доступ до публічної інформації; проведення службових розслідувань діяльності відповідальних посадових осіб розпорядника публічної інформації; визнання протиправним рішення, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації; направлення народним депутатом України депутатського

звернення чи запиту щодо дотримання вимог законодавства України про доступ до публічної інформації; здійснення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів, які містять положення, спрямовані на забезпечення доступу громадян та юридичних осіб до публічної інформації; внесення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного подання до КСУ щодо офіційного тлумачення або визнання такими, що не відповідають Конституції України, окремих положень законодавчих актів України, норми яких спрямовані на захист прав людини, зокрема, у сфері доступу до публічної інформації; внесення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини подання до суб'єктів публічної адміністрації чи суб'єктів господарювання на предмет усунення допущених ними порушень прав, свобод людини і громадянина; внесення суб'єктом контролю пропозицій до правотворчих органів щодо вдосконалення нормативного регулювання підстав, процедур та засобів діяльності із запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації, уточнення змісту компетенції суб'єктів, на яких законом покладається здійснення відповідного виду правоохоронної діяльності; заходи адміністративного примусу, спрямовані на припинення та недопущення в майбутньому порушення права особи на доступ до публічної інформації.

3. Залежно від суб'єкта, на якого законом покладаються повноваження щодо застосування того чи іншого засобу запобігання адміністративним правопорушенням у сфері доступу до публічної інформації, – такі, що застосовуються суб'єктами парламентського, державного та громадського контролю за додержанням вимог законодавства про доступ до публічної інформації.

4. Залежно від змісту предмета та об'єкта впливу в механізмі діяльності із запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації – засоби, призначені для забезпечення встановленого законом правового режиму конкретного виду публічної інформації; засоби охорони права особи на доступ до публічної інформації; засоби попередження та припинення протиправних дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації.

Аналіз запропонованої класифікації засобів запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації в аспекті дії матеріальних та процесуальних норм законодавства України вказує на те, що за своїми юридичними властивостями кожен із вказаних правових засобів може одночасно включатися до декількох класифікаційних видів, що забезпечує максимальне врахування усіх аспектів того чи іншого засобу впливу на поведінку розпорядників публічної інформації.

Водночас застосування методу аналізу і синтезу у дослідженні внутрішніх складників зазначених класифікаційних груп вказує на відсутність серед засобів запобігання адміністративним правопорушенням у сфері доступу до публічної інформації спеціальних засобів, призначених виключно для конкретних цілей, зумовлених потребою забезпечення інформаційного правопорядку в галузі діяльності розпорядників публічної інформації. Окрім цього, у зв'язку з побудовою механізму запобігання адміністративним правопорушенням у сфері доступу до публічної інформації на основі функцій контролю уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та громадських об'єднань, свого законодавчого закріплення не одержали засоби ранньої профілактики порушень законодавства про доступ до публічної інформації. Йдеться про окремий постійний моніторинг стану забезпечення права особи на доступ до публічної інформації, організаційно-методичну роботу серед відповідальних посадових осіб розпорядника щодо правильності, вичерпності та своєчасності оприлюднення публічної інформації, в тому числі відкритих даних, особливостей розгляду скарг на порушення норм законодавства про доступ до публічної інформації, роз'яснення правових підстав та процедур правомірного віднесення публічної інформації до категорії обмеженого доступу тощо.

На відміну від України, окреслені проблеми знайшли своє вирішення в законодавстві багатьох країн світу, зокрема тих, де були створені спеціальні контролюючі органи у сфері доступу до публічної інформації.

Як приклад, можна назвати положення ст. 51, 53 та 54 Закону Республіки Естонія «Про публічну інформацію» від 15.11.2001 з наступними змінами та доповненнями. Згідно з цими

законодавчими положеннями, державна інспекція з питань захисту даних, як спеціально уповноважений наглядовий орган у сфері доступу до публічної інформації, окрім іншого, має право виносити на адресу володільців публічних даних обов'язкові приписи про усунення виявлених порушень, проводити перевірки їхньої діяльності та накладати штрафні санкції за порушення норм Закону Естонії «Про публічну інформацію». Поряд із цим, відповідно до приписів ст. 54 згаданого Закону, державна інспекція з питань захисту даних до першого квітня кожного року подає конституційній комісії та консулу юстиції щорічну доповідь про стан додержання законодавства про доступ до публічної інформації, а в разі потреби голова відповідного контролюючого органу може подавати спеціальну доповідь про окремі порушення права на доступ до публічної інформації, причини та умови, що сприяють порушенню вимог законодавства про публічну інформацію [487].

Закон США «Про свободу інформації» надає спеціальному інспектору повноваження щодо внесення розпорядникам документів, які містять офіційну інформацію обов'язкових приписів про усунення виявлених порушень поряд із представленням до суду матеріалів про порушення законодавства, що забезпечує свободу доступу до відповідної інформації. Водночас указаним Законом на міністра юстиції США покладені обов'язки з представлення Сенату щорічної доповіді про стан забезпечення свободи інформації з детальним аналізом причин, правових наслідків, суб'єктів та видів порушень законодавства федеральними органами США [488].

Шляхом нормативного закріплення повноважень щодо загальної та спеціальної превенції порушень законодавства про доступ до публічної інформації, перерозподілу відповідних функцій між різними за правовим статусом федеральними органами державної влади вказаний Закон США створив правову основу для реалізації цілісної стратегії діяльності держави із запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації.

Запровадивши інститут Комісара з питань інформації, Закон Великої Британії «Про свободу інформації» від 24.10.2001

водночас наділив відповідний орган публічної адміністрації широким колом контрольно-наглядових повноважень, реалізація яких спрямована насамперед на запобігання правопорушенням у сфері обігу публічної інформації. Як випливає зі змісту норм, передбачених у ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 47 згаданого Закону Великої Британії, комісар з питань інформації сприяє виконанню органами публічної адміністрації покладених на них обов'язків щодо обліку, офіційного оприлюднення, захисту публічної інформації, а також погоджує схеми оприлюднення відповідної інформації, розроблені розпорядниками, та розробляє модельну схему такого оприлюднення. Поряд із цим, за правилами ч. 3 ст. 47, ч. 1 ст. 48, ч. 1 та 2 ст. 49, ч. 1 ст. 50, ч. 1 ст. 51 згаданого Закону, Комісар з питань інформації може надавати за згодою розпорядника публічної інформацію юридичну оцінку його діяльності; вносити з власної ініціативи розпоряднику інформації письмові рекомендації про усунення порушень встановленого порядку, визначеного цим Законом; представляти кожній палаті парламенту щорічний звіт про результати виконання покладених на нього функцій, а за необхідності може надавати доповідь про стан додержання окремих інформаційних прав особи; приймати рішення щодо належного розгляду розпорядником запиту на інформацію; направляти до розпорядників інформації інформаційні повідомлення про факти порушення ним норм інформаційного законодавства; направляти повідомлення про примусове виконання органом публічної адміністрації обов'язків, обумовлених поданим на їх розгляд інформаційним запитом [489].

Як показує порівняльно-правове дослідження змісту норм законодавства про доступ до публічної інформації, в зарубіжних країнах під час формування системи засобів контролю за діяльністю розпорядників публічної інформації, спрямованих на запобігання адміністративним правопорушенням, основний акцент припадає саме на спеціальні засоби, що забезпечує підвищення ефективності відповідного напряму адміністративно-деліктної політики держави в межах інформаційної сфери, сприяє її інтеграції у більш загальні напрями державної політики.

На відміну від США [488], Естонської Республіки [478], Великої Британії [489] та інших країн – фундаторів інформаційного суспільства, законодавство України [53; 96; 108; 240; 454] формує діяльність із запобігання адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації через засоби індивідуальної превенції, ігноруючи при цьому практичний потенціал загально-превентивних засобів. Винятки з цього правила становлять конституційні звернення Верховної Ради України, парламентські слухання з питань забезпечення права особи на доступ до публічної інформації [490], конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, щорічні доповіді Уповноваженого про стан забезпечення прав і свобод людини [348], а також акти громадської експертизи індивідуальних та нормативних актів розпорядників публічної інформації [491].

Зазначені правові засоби, як випливає з їх нормативного змісту [348; 490; 491], мають своїм завданням виявлення та усунення прямих суперечностей між приписами Конституції України та інших законодавчих актів, ліквідацію нормативних колізій та прогалин, здатних породити причини і умови, що сприяють порушенням права особи на доступ до публічної інформації, а також інформування про стан додержання вимог законодавства про доступ до публічної інформації.

Однак відсутність спеціальних нормативних підстав та процедур реалізації засобів загальної превенції порушень норм законодавства про доступ до публічної інформації істотно ускладнює їх інтеграцію у загальний інструментарний апарат адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, не завжди сприяє цілеспрямованому впливу на причини та умови, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, пов’язаних з обігом публічної інформації. Як наслідок, основне правозастосовне навантаження в реалізації діяльності із запобігання адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації припадає саме на засоби спеціальної превенції.

Спираючись на раніше запропоновану у цьому підрозділі класифікацію засобів запобігання адміністративним право-

порушенням у сфері доступу до публічної інформації, в межах їх системи можна виділити дві основні групи засобів індивідуальної превенції, виходячи з їхнього функціонального призначення: заходи, спрямовані на виявлення та фіксацію фактів порушення права особи на доступ до публічної інформації, та заходи з припинення фактів порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Запропонований поділ засобів запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації стає можливим на основі дослідження буквального змісту нормативних дефініцій актів діяльності народних депутатів України [490; 492], Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [348].

Згідно з приписами норм, передбачених у ч. 2 ст. 15 та ч. 1 ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України» [492], народний депутат України має право у встановленому вказаним Законом та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [490] порядку звернутися з депутатським зверненням або направити депутатський запит до органів публічної адміністрації, суб'єктів господарювання чи громадських об'єднань. Зважаючи на те, що повноваження народного депутата України в частині здійснення парламентського контролю за додержанням законодавства про доступ до публічної інформації нормативно не виділені в окрему групу, та враховуючи дію загального правила про встановлення меж компетенції, передбаченого у ч. 2 ст. 19 Конституції України [1], можна констатувати наявність прямого зв'язку між предметом актів депутатського реагування зі змістом діяльності Верховної Ради України.

КСУ у своєму рішенні від 14.10.2003 № 1-21/2003 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про направлення запиту до Президента України) щодо юридичного зв'язку між компетенцією ВРУ та актами

депутатського реагування зазначив: «Аналіз положень частини першої статті 86 Конституції України дає підстави вважати, що звернення із запитом народного депутата України до відповідного органу або посадової особи є повноваженням, яке він здійснює особисто. Про самостійний характер звернення народного депутата України із запитом до відповідного органу або посадової особи йдеться і в частині другій цієї статті, де зазначається, що керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій про результати розгляду запиту зобов'язані повідомляти лише народного депутата України. Отже, направлення запиту народного депутата України до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, не потребує прийняття рішення Верховною Радою України» [493].

Такий висновок КСУ підкреслює самостійність діяльності народного депутата України як суб'єкта парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина, зокрема, у сфері обігу публічної інформації, визначає незалежність актів депутатського реагування від волевиявлення парламенту. Це дає підстави констатувати пряму залежність актів депутатського реагування від предметної компетенції їх адресатів та народних депутатів України.

Визначаючи межі правомірності запитів та звернень народних депутатів України, КСУ у справі за конституційним поданням Національного банку України про офіційне тлумачення положень статті 86, частини другої статті 89 Конституції України, частини другої статті 15, частини першої статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України від 05.03.2003 № 1-6/2003), у п. 4.1. мотивувальної частини рішення, зазначив, що право народного депутата України на депутатський запит та депутатське звернення є його конституційним правом. Розглядаючи вказану справу, КСУ у п. 4.1. мотивувальної частини

рішення звернув увагу на те, що в ч. 1 ст. 86 Конституції України не окреслено коло питань, вирішення яких народний депутат України може ініціювати у своєму запиті чи зверненні, однак зміст відповідних актів депутатського реагування має бути пов'язаний з компетенцією адресата [494].

Застосування наведеної позиції КСУ у дослідженні актів депутатського реагування як засобів запобігання адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації показує, що їх застосування в такому контексті насамперед визначається змістом обов'язків конкретного розпорядника публічної інформації. Через адресовану до розпорядника публічної інформації вимогу надати відомості про стан забезпечення права на доступ до публічної інформації, припинити протиправне діяння, пов'язане з обмеженням відповідного інформаційного права особи, або до уповноваженого правоохоронного органу з клопотанням вжити заходи належного реагування на виявлені факти порушення нормативних умов обігу публічної інформації народні депутати України, як суб'єкти парламентського контролю, здійснюють профілактичний вплив на учасника інформаційних відносин, у розпорядженні якого перебуває публічна інформація. Фактично через акти депутатського реагування народні депутати України, як самостійні суб'єкти парламентського контролю у сфері доступу до публічної інформації, сприяють встановленню причин та умов, які призводять до вчинення адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації, забезпечують інформування уповноважених правоохоронних органів, громадськість та самого парламенту про конкретні випадки порушення права особи на доступ до публічної інформації, ініціюють перед уповноваженими органами адміністративної юрисдикції питання про відкриття провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений режим публічної інформації. У наведеній інтерпретації депутатські запити та звернення інтегруються в загальну стратегію держави із запобігання та протидії порушенням права особи на доступ до публічної інформації, забезпечують здійснення народними депутатами

України функцій суб'єкта парламентського контролю за додержанням вимог законодавства у відповідному напрямі правового регулювання.

Разом із тим законодавче обмеження сфери застосування актів депутатського реагування межами предметної компетенції адресатів депутатських запитів чи звернень, на наш погляд, є недостатнім з огляду на можливі ризики безпідставного втручання в діяльність органів публічної адміністрації чи адміністративного суду, наділених повноваженнями з розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність розпорядників публічної інформації. Вирішенню окресленої проблеми могло би сприяти доповнення ст. 15 та 16 Закону України «Про статус народного депутата України» нормою, згідно з якою депутатське звернення та, відповідно, депутатський запит, що подаються народним депутатом України як суб'єктом парламентського контролю, не можуть подаватися на підставі або з метою перешкоджання перевіркам діяльності суб'єктів публічної адміністрації, юридичних або фізичних осіб, щодо яких існує інформація про порушення ними охоронюваних законом соціальних цінностей.

У структурі правових засобів індивідуальної профілактики адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації в юридичній літературі вагоме значення надається передбаченим у нормах законодавства України засобам адміністративного примусу, призначення яких полягає у припиненні та недопущенні у майбутньому фактів порушення права особи на доступ до публічної інформації з боку розпорядників [355, с. 81; 449, с. 61].

Дослідження змісту передбачених законодавством України засобів запобігання адміністративним правопорушенням у сфері доступу до публічної інформації виходячи з їх поділу на такі, що тягнуть за собою адміністративне покарання порушника, та не пов'язані із застосуванням адміністративного покарання вказує на наявність серед них, окрім адміністративних стягнень, також засобів адміністративного припинення.

Системне дослідження змісту компетенції суб'єктів публічної адміністрації, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері доступу до публічної інформації [345; 348; 450; 492;

495], дає підстави констатувати факт нормативного ототожнення засобів припинення адміністративних правопорушень у відповідній сфері правового регулювання з внесенням письмового припису або подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, адресатом якого виступають розпорядники публічної інформації включно з персональними даними [324].

Наділяючи суб'єктів публічної адміністрації повноваженнями щодо застосування вказаних засобів адміністративного примусу, законодавець водночас встановлює предметні межі їхньої компетенції, чим фактично легалізує юридичний зв'язок між функціональними та інструментарними аспектами діяльності із запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації на рівні індивідуальної превенції.

За правилами, передбаченими у ч. 1 ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96], ч. 5 ст. 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [348], діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини безпосередньо пов'язується зі здійсненням парламентського контролю за забезпеченням права особи на доступ до публічної інформації, що означає можливість внесення цим органом подання про усунення виявлених порушень за будь-які протиправні дії, рішення чи бездіяльність розпорядників публічної інформації.

В аналогічний спосіб у положеннях п. 5 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про захист персональних даних» [223] та п. 3.7.1. «Порядку здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини контролю за додержанням законодавства про захист персональних даних», затвердженого Наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 08.01.2014 № 1/02-14 [324], вирішується питання про внесення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини письмових приписів володільцям та/або розпорядникам персональних даних, зокрема тих, які підпадають під категорію публічної конфіденційної інформації.

Одночасно з універсальністю контрольних повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері

доступу до публічної інформації Закон України «Про запобігання корупції» у п. 8 ч. 1 ст. 12 встановив правило, згідно з яким Національне агентство з питань запобігання корупції має право вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом [454].

У контексті порушеної проблематики застосована у вказаній нормі конструкція «інші вимоги та обмеження, передбачені Законом «Про запобігання корупції» набуває свого змістового наповнення в результаті системного тлумачення п. 8, 8-1 та 9 ч. 1 ст. 11 згаданого Закону [454]. Використання такого логічного прийому дозволяє пов'язати можливість винесення приписів про усунення виявлених Національним агентством з питань запобігання корупції порушень вимог законодавства про доступ до публічної інформації з діяльністю осіб, які виконують функції держави чи місцевого самоврядування, та політичних партій в частині виконання ними обов'язків суб'єктів електронного декларування.

Сутність заходів адміністративного припинення, що застосовуються за порушення норм законодавства про доступ до публічної інформації, виявляється в імперативній вимозі, адресованій розпоряднику публічної інформації, в тому числі персональних даних, або його відповідальній посадовій особі припинити протиправні дії чи бездіяльність, а також власними засобами усунути їх негативні наслідки.

Юридична необхідність оперативного реагування з боку уповноважених органів публічної адміністрації на факти порушення вимог законодавства про доступ до публічної інформації уможливлює застосування засобів адміністративного припинення до моменту вчинення розпорядником публічної інформації адміністративного інформаційного правопорушення, тобто набуття поведінкою особи-порушника передбачених законом ознак, необхідних для формування фактичної підстави адміністративної відповідальності.

Таким чином, винесення припису про усунення виявлених порушень законодавства про доступ до публічної інформації або

внесення подання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини дозволяє припинити протиправні дії розпорядників публічної інформації або усунути їхню бездіяльність на стадії, коли адміністративного правопорушення як доконаного юридичного факту ще не відбулося. З іншого боку, внесення розпоряднику публічної інформації чи його відповідальній посадовій особі припису про усунення виявлених порушень або подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини сигналізує самому розпоряднику, його уповноваженим посадовим особам чи суб'єктам, на яких законом покладено здійснення функцій контролю у відповідній сфері правового регулювання, про відхилення поведінки підконтрольного об'єкта від заданих правовими нормами координат правомірної поведінки.

Наслідком функціонального прояву заходів адміністративного припинення є формування правових підстав для проведення повторних, позапланових виїзних перевірок діяльності розпорядників публічної інформації [324; 495; 496], проведення постійного моніторингу їхньої діяльності [348; 454], а також інформування через ЗМІ суспільства та зацікавлених громадських об'єднань про факти порушення вимог законодавства про доступ до публічної інформації.

У своїй сукупності зазначені аспекти застосування приписів про усунення порушень законодавства про доступ до публічної інформації та подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначають місце цих засобів адміністративного примусу в механізмі запобігання адміністративним правопорушенням, що вчиняються розпорядниками публічної інформації, характеризують їх призначення в загальній стратегії держави із забезпечення публічного інформаційного правопорядку.

Слід підкреслити, що практика застосування засобів адміністративного припинення до осіб, наділених повноваженнями розпорядника публічної інформації, аналогічно із законодавством України одержала своє визнання у правових нормах зарубіжних країн.

Так, наприклад, передбачена в розділі 52 параграфу 1, Закону Великої Британії «Про свободу інформації» норма надає Держав-

ному уповноваженому з питань інформації право вносити органам публічної адміністрації письмові подання про усунення порушень права особи на доступ до офіційної інформації. Такі подання, як випливає з приписів розділу 51 та 52 вказаного Закону Великої Британії, є обов'язковими для задоволення та спрямовані на відновлення права, порушеного незаконною відмовою від задоволення інформаційного запиту або неналежним його задоволенням [489].

Закріплена у ч. 1 ст. 51 Закону Республіки Естонії «Про публічну інформацію» норма надає Інспекції із захисту даних повноваження вносити у письмовій формі припис власникам чи розпорядникам публічної інформації з метою відновлення ними справ, зумовлений необхідністю правомірного розгляду та задоволення інформаційного запиту. Виконання вимог припису є обов'язковим у п'ятиденний строк з дати його направлення, якщо відсутні правові підстави для відмови в його задоволенні або якщо Інспекція із захисту даних анулювала відповідний припис (ст. 52 Закону Республіки Естонія «Про публічну інформацію») [487].

На основі порівняльно-правового дослідження змісту норм законодавства України про доступ до публічної інформації та зарубіжних держав – фундаторів інформаційного суспільства – можна виділити спільний знаменник у підходах до визначення юридичного призначення засобів адміністративного припинення – відновлення порушеного порядку обігу публічної інформації.

Разом із тим у механізмі реалізації вказаних засобів адміністративного примусу за законодавством України та зарубіжних країн спостерігається істотна відмінність, яка виявляється в легалізації нормами законодавства багатьох країн світу спеціальних підстав та процедур застосування приписів про усунення порушень права особи на доступ до публічної інформації та подань омбудсманів з відповідних питань.

З урахуванням раніше запропонованих рекомендацій щодо запровадження у національний правовий простір інституту Державного уповноваженого з питань інформації вирішення зазначеної проблеми є необхідним кроком у формуванні

цілісного, послідовно структурованого інструментарного апарату адміністративно-деліктної політики держави, узгодженого зі змістом компетенції суб'єктів, які забезпечують її здійснення, а також цілями та завданнями діяльності держави щодо забезпечення гарантій права особи на доступ до публічної інформації.

4.1.3. Адміністративна відповідальність як засіб запобігання адміністративним правопорушенням у сфері доступу до публічної інформації

Серед правових засобів здійснення адміністративно-деліктної політики, безпосередньо спрямованих на запобігання вчиненню адміністративних правопорушень, які мають індивідуальну дію, в юридичній літературі велике значення традиційно надається засобам адміністративної відповідальності [141, с. 206–207; 497, с. 28, 31; 498, с. 15].

Їх запобіжне призначення для забезпечення публічного правопорядку проявляється як через саму загрозу застосування адміністративного стягнення, встановленого в конкретній адміністративно-деліктній нормі, так і внаслідок припинення протиправного діяння шляхом безпосереднього негативного впливу на майнові, особисті чи організаційні інтереси особи-порушника.

Поєднання зазначених аспектів прояву запобіжної (профілактичної) функції адміністративної відповідальності надає цьому правовому засобу значення однієї з гарантій забезпечення права особи на доступ до публічної інформації [221, с. 12]. Юридичний прояв такої сутності адміністративної відповідальності дістає своє нормативне закріплення в положеннях п. 6 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96] та п. 6 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про інформацію» [26], що забезпечує функціональний зв'язок між цим засобом здійснення адміністративно-деліктної політики та соціальними цінностями, які перебувають під правовою охороною держави у сфері доступу до публічної інформації.

Законодавче відображення різних функціональних аспектів адміністративної відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації дозволяє включити вказаний правовий засіб не лише до діяльності із запобігання вчиненню адміністративних правопорушень, але й до адміністративно-правової охорони соціальних цінностей, наявність яких зумовлена інформаційною діяльністю. Наслідком універсальності характеру інституту адміністративної відповідальності у сфері доступу до публічної інформації є необхідність узгодження видів та розмірів адміністративних стягнень із характером порушень права особи на інформацію, врахування публічних інтересів та інформаційних потреб у відповідному напрямі правового регулювання, постійне оновлення санкцій адміністративно-деліктних норм з урахуванням змін в обов'язках розпорядників публічної інформації.

Законодавство України у формулюванні санкцій за адміністративні правопорушення у сфері доступу до публічної інформації, як правило, встановлює відповідальність у формі штрафу [49, с. 7; 361, с. 125] і лише в окремих випадках, зокрема передбачених у ст. 172-7, 172-8, 212-3 КУпАП [53], допускає накладення адміністративного покарання у вигляді позбавлення права обіймати певну посаду чи займатися певною діяльністю строком на один рік, конфіскацію майна та коштів, здобутих внаслідок вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, громадські роботи.

Водночас системне тлумачення змісту адміністративно-деліктних норм законодавства України вказує на легалізацію практики встановлення адміністративних стягнень, відмінних від штрафу лише у значенні покарань за повторні адміністративні правопорушення одного й того самого виду. Адміністративні стягнення у формі конфіскації майна, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю протягом року, громадських робіт набувають значення більш суворих покарань у поєднанні з адміністративними штрафами.

Поділяючи позицію законодавця щодо громадських робіт, К.О. Алімов зазначає, що стратегічними цілями його застосування є не покарання, а виправлення особи правопорушника через

виховання працею, позбавлення особи можливості скоювати нові правопорушення, допомогу територіальній громаді у благоустрою населених пунктів, формування в особи поваги до права, прав і свобод людини, громадських цінностей. Завдяки практичній реалізації зазначених цілей, громадські роботи, на думку дослідника, найбільшою мірою охороняють інтереси особи та держави, оскільки суб'єкт адміністративного правопорушення не позбавляється власності та свободи, а держава отримує від особи суспільно корисну безоплатну працю, виконання якої наочно демонструє іншим громадянам та самому правопорушнику наслідки протиправної поведінки [499, с. 100, 101].

З урахуванням суспільного значення публічної інформації та особливостей суб'єктного складу адміністративних правопорушень, предметом протиправного посягання яких виступає така інформація, наведене функціональне призначення громадських робіт свідчить про безпідставне обмеження сфери використання цього стягнення деліктами, передбаченими у ч. 2 ст. 212-3 КУПАП.

Визнання у нормах КУпАП громадських робіт як основного стягнення за адміністративні правопорушення [53] дозволяє встановлювати цей вид стягнення фактично за кожне протиправне діяння у сфері обігу публічної інформації, склад якого закріплений у нормах КУпАП. Це створює реальну можливість для розширення способів деліктологічного впливу на поведінку відповідальних посадових осіб розпорядника публічної інформації, підвищує ступень профілактичного впливу на них, розширює види юридичних наслідків для порушників норм законодавства про доступ до публічної інформації, які можуть настати в результаті притягнення винної особи до адміністративної відповідальності

Виходячи з таких позицій, можна поділити думку О. Ю. Салманової про те, що, незважаючи на обмежене використання в нормах КУпАП можливостей громадських робіт, з огляду на велике профілактичне значення цього адміністративного стягнення, необхідно і в подальшому розвивати та вдосконалювати інститут громадських робіт у напрямі більш широкого його застосування [500, с. 210].

Щодо сфери обігу публічної інформації реалізація вказаної пропозиції повинна відбивати безпосередні особливості окремих складів адміністративних правопорушень, ґрунтуватися на юридичному призначенні громадських робіт у механізмі забезпечення публічного інформаційного правопорядку.

На цій основі до категорії адміністративних правопорушень у сфері обігу публічної інформації, за вчинення яких законом може бути встановлене адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт, необхідно віднести, окрім повторних деліктів, також протиправні діяння, пов'язані з порушенням порядку офіційного оприлюднення публічної інформації, порушення законодавства про захист державної таємниці та персональних даних, а також делікти, що спрямовані на незаконне втручання чи порушення в інший спосіб діяльності порталу відкритих даних, інших державних інформаційних ресурсів.

В аналогічний спосіб, на наш погляд, повинна вирішуватися проблема встановлення та застосування такого виду стягнення за адміністративні правопорушення у сфері доступу до публічної інформації, як позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю.

Допускаючи можливість застосування вказаного виду адміністративного стягнення за рішенням суду, незалежно від того, чи міститься вказівка на таке стягнення в санкціях норм особливої частини КУпАП [53], Кодекс водночас встановлює цей вид адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, ознаки складів яких передбачені у ст. 172-6 та 172-8 КУпАП.

Паралельне існування декількох правил застосування адміністративного стягнення у формі позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю ґрунтується на декількох важливих нормативних умовах: по-перше, якщо з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого посадовою особою, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; по-друге, відповідний вид стягнення може призначатися за найбільш грубі адміністративні правопорушення, які істотно

зачіпають публічні інтереси, мають ознаки повторності чи тривалості; по-третє, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом строком на один рік, коли його спеціально передбачено в санкції статті Особливої частини КУпАП [53].

Реалізація зазначених правил та умов застосування адміністративного стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю за порушення норм законодавства про доступ до публічної інформації передбачає юридичну можливість суду накладати цей вид адміністративного стягнення за будь-які адміністративні правопорушення, в яких протиправну поведінку посадових осіб розпорядника не можливо припинити в інший спосіб чи запобігти їй іншими засобами.

Як зазначається в юридичній літературі, застосування стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю має на меті позбавлення чи обмеження права здійснювати діяльність, що дає змогу порушнику повторно чи безперервно вчиняти аналогічні протиправні дії або проявляти бездіяльне ставлення до покладених на нього обов'язків. [235, с. 33].

Зважаючи на основоположне значення обов'язків розпорядника публічної інформації у побудові взаємодії його посадових осіб із запитувачами інформації, застосування вказаного виду адміністративних стягнень, передусім, дозволяє уникнути в майбутньому випадків систематичного невиконання обов'язків, зумовлених виконанням функцій розпорядника, або здійснення таких обов'язків з метою задоволення власного інтересу чи інтересів пов'язаних осіб.

Нинішній стан правопорядку у сфері обігу публічної інформації в Україні вказує на необхідність більш повного використання функціонального потенціалу позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю як виду адміністративного стягнення не лише через розширення практичного застосування судами України приписів ст. 30 КУпАП, але й шляхом розширення групи складів адміністративних правопорушень, санкція за які передбачатиме

можливість застосування відповідного стягнення. В останньому випадку, на наш погляд, необхідно на законодавчому рівні визначити окремі об'єктивні ознаки адміністративних правопорушень, за наявності яких санкція статті спеціальної частини КУпАП може передбачати адміністративну відповідальність у формі позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певним видом діяльності.

Необхідно підкреслити, що на противагу вказаному авторському погляду Проект Кодексу України про адміністративні проступки, підготовлений робочою групою представників Інституту держави і права імені Корецького Національної академії правових наук України [501], зберіг близький до відображеного в нормах КУпАП [53] концептуальний підхід до розуміння змісту, призначення та підстав застосування стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певну посаду чи займатися певним видом діяльності. Такий висновок випливає з порівняльного аналізу положень ст. 28, 31 Проекту кодексу України про адміністративні проступки [501] та ч. 5 та 6 ст. 30 КУпАП [53], якими адміністративне стягнення у формі позбавлення спеціального права (права обіймати певну посаду чи займатися певним видом діяльності) визнається мірою додаткового адміністративного покарання за відсутністю чітких об'єктивних критеріїв вирішення органом адміністративної юрисдикції питання про його застосування.

Результатом розвитку зазначеної лінії законодавчого забезпечення підстав та процедур застосування стягнення у формі позбавлення права обіймати певну посаду чи займатися певним видом діяльності в межах інформаційної сфери України є формування в нашій державі неоднозначної практики застосування цього стягнення, ігнорування правозастосовчими органами правових умов та цілей його застосування.

Разом із тим застосування рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам № R(91)1 «Стосовно адміністративних стягнень» [502] в частині специфіки позбавлення спеціального права як виду адміністративного стягнення дає підстави віднести до адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації, за вчинення яких

законом повинне передбачатися відповідне адміністративне стягнення, делікти, спрямовані на умисне порушення режиму конфіденційної, службової чи таємної публічної інформації, безпідставну відмову від офіційного оприлюднення інформації, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню, умисне перешкоджання функціонуванню порталу відкритих даних чи діяльності контролюючих органів у відповідній сфері правового регулювання.

Що ж до адміністративного штрафу як виду стягнення за порушення законодавства про доступ до публічної інформації, то, незважаючи на визнану в правовій доктрині його універсальність [49, с. 7], законодавством України не вироблено єдиного підходу у визначенні пропорційності встановлення мінімальної та максимальної меж цього стягнення, органи адміністративної юрисдикції, уповноважені накладати штраф на відповідальних посадових осіб розпорядника публічної інформації.

Виникненню цих проблем значною мірою сприяє нормативна несистематизованість відповідних складів адміністративних правопорушень, паралельна наявність у нормах КУпАП декількох складів, ідентичних за предметом чи об'єктом протиправного посягання. Як наслідок, повноваження щодо винесення постанов про накладення адміністративних штрафів за порушення законодавства про доступ до публічної інформації, окрім місцевих судів, зосереджені також у компетенції багатьох інспекцій, національних комісій чи служб, що не сприяє виробленню єдиної, узгодженої практики застосування відповідного покарання до посадових осіб розпорядників публічної інформації.

Водночас аналіз актів законодавства зарубіжних країн, що врегульовують питання забезпечення доступу до публічної інформації, дозволяє констатувати їх загальну спрямованість на концентрацію повноважень щодо застосування штрафу до посадових осіб розпорядника в межах єдиного органу публічної адміністрації суду [489; 503] чи спеціально уповноваженого органу контролю з питань інформації [487].

Поряд із цим у нормах законодавства зарубіжних країн про доступ до публічної інформації простежується стійка тенденція

до встановлення імперативних принципів пропорційності мінімальної та максимальної меж розмірів відповідних стягнень, відмова від стягнень з мінімальною або лише максимальною межею покарання, застосування єдиних правил нарахування штрафів за аналогічні делікти (ст. 56 Закону Республіки Естонія «Про публічну інформацію» [487], ст. 54 Закону Велико-Британії «Про свободу інформації» [489]).

Застосовуючи єдину обчислювальну одиницю розмірів штрафів – неоподаткований мінімум доходів громадян, КУпАП [53] щодо окремих складів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації містить вказівку лише на максимальну межу відповідної санкції, ст. 188-36, або здійснює легалізацію значних розбіжностей у максимальній та мінімальній межах покарання (наприклад, ст. 53-2, 172-6, 172-8, 212-2), чи взагалі через встановлення розмірів штрафів, які не відповідають соціальній цінності об'єктів, на охорону яких спрямована їх дія (ст. 53-2, 82-1, 82-3, 91-4, 212-2 КУпАП) тощо. Поряд із цим щодо окремої групи складів адміністративних правопорушень у сфері обігу публічної інформації, зокрема передбачених у ст. 212-2, 212-3 КУпАП [53], Закон з метою легалізації підвищених або зменшених розмірів адміністративного штрафу застосовує таку підставу, як правовий статус суб'єкта адміністративної відповідальності.

Через легалізацію такого підходу до визначення розмірів штрафів за адміністративні правопорушення у сфері доступу до публічної інформації фактично досягається підвищення майнового впливу на інтереси відповідальних посадових осіб розпорядника та більш ліберальний вплив на інтереси громадян – учасників публічно-правових інформаційних відносин.

На перший погляд, дія такого нормативного правила відображає деліктологічні ознаки спеціального суб'єкта адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації, забезпечує більш повний, відповідний характеру делікту вплив на порушника приписів законодавства про доступ до публічної інформації. Разом із тим, як було встановлено раніше, під час дослідження суб'єктного складу адміністративних правопорушень, що вчиняються у сфері доступу до публічної

інформації, характерною ознакою таких деліктів є наявність спеціального суб'єкта їх вчинення, тобто посадової чи службової особи, на яку розпорядчим адміністративним актом керівника органу публічної адміністрації, іншої юридичної особи покладено виконання функцій розпорядника публічної інформації.

Відповідно, застосування ознаки спеціального суб'єкта для нормативного збільшення розмірів штрафів за порушення норм законодавства про доступ до публічної інформації є не зовсім виправданим. Таку думку можна пояснити тим, що за загальним правилом, закріпленим у ст. 12 та 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96], здійснення обов'язків розпорядника публічної інформації, тобто реєстрації, обліку, надання відповіді на інформаційний запит, внесення до порталу відкритих даних та захисту публічної інформації, покладається на відповідальних посадових осіб чи структурні підрозділи самого розпорядника, що практично виключає можливість вчинення будь-якого правопорушення з тих, що передбачені у ст. 212-3 КУпАП, фізичною особою без спеціального статусу.

У цьому контексті, на наш погляд, більш обґрунтованим було б використання в санкціях вказаної статті КУпАП ознаки відсутності у порушника спеціального статусу, пов'язаного з виконанням функцій розпорядника публічної інформації, як обставини, що пом'якшує відповідальність, але не більше, ніж на половину від максимальної межі покарання, встановленого для основного суб'єкта відповідної категорії деліктів.

Паралельно необхідно відзначити поступову тенденцію до встановлення пропорційних меж розмірів штрафів за адміністративні правопорушення у сфері доступу до публічної інформації, яка спотерігається разом із внесенням змін та доповнень до КУпАП [53], зокрема: ст. 164-12, 164-15 [504], 188-39 [505], 212-3 [506] тощо. Це можна пояснити загальною орієнтацією політики держави, включно з тією, що здійснюється в інформаційній сфері, на подолання корупціогенних факторів, які закладаються адміністративно-деліктними нормами, поступове врахування функціональних властивостей штрафів як виду адміністративного стягнення за адміністративні інформаційні правопорушення, прагненням поетапно знижувати

ступінь впливу юридичного розсуду в діяльності публічної адміністрації у відповідній категорії справ.

Про необхідність перегляду розмірів адміністративних штрафів за порушення права особи на доступ до публічної інформації, включно з інформацією про стан довкілля, потребу забезпечення пропорційності та обґрунтованості нормативних меж цього стягнення неодноразово зазначалося в юридичній літературі [49, с. 7; 221, с. 13], що свідчить про виявлення точок дотику між юридичною наукою та правотворчою діяльністю в напрямі вдосконалення механізмів застосування штрафів до посадових осіб розпорядників публічної інформації.

Однак із метою легалізації спільних для правової доктрини та практики законотворчого процесу позицій щодо вдосконалення механізму запобігання адміністративним правопорушенням у сфері обігу публічної інформації, забезпечення гарантій реалізації права на доступ до публічної інформації, на наш погляд, слід внести окремі зміни та доповнення до змісту адміністративно-деліктних норм, якими охороняються соціальні цінності, що наявні у цій частині правового регулювання. За своєю сутністю такі зміни повинні сконцентрувати в собі декілька аспектів: по-перше, уніфікацію складів адміністративних правопорушень, предметом протиправного посягання в яких виступає публічна інформація, з урахуванням ознак такої інформації, передбачених у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96], однак не обмежуючись сферою дії цього Закону; по-друге, перегляд санкцій адміністративно-деліктних норм, якими визначаються види адміністративних стягнень за порушення законодавства про доступ до публічної інформації, на предмет приведення їх розмірів та способів обчислення у відповідність до соціальної цінності публічної інформації.

На цій основі пропонуємо ст. 212-3 КУпАП викласти у новій редакції такого змісту:

«Стаття 212-3 Порушення права на доступ до публічної інформації або права на звернення громадян

Не оприлюднення у встановлений строк публічної інформації, обов’язковість оприлюднення якої передбачена Конституцією

України та законами України або міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб розпорядника публічної інформації від ста п'ятдесяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або громадські роботи на строк від тридцяти до сорока годин.

Необґрунтоване надання публічній інформації режиму обмеженого доступу, ненадання відповіді на інформаційний запит щодо доступу до публічної інформації, ненадання чи неправомірна відмова від надання публічної інформації, несвоєчасне або неповне надання такої інформації, так само як і надання недостовірної публічної інформації, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб розпорядника публічної інформації від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або громадські роботи на строк від тридцяти до сорока годин.

Безпідставне засекречування публічної інформації або засекречування інформації, яка відповідно до статей 49 Конституції України та 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» підлягає обов'язковому оприлюдненню та не підлягає обмеженню у доступі, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб розпорядника публічної інформації від чотирьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та позбавлення права обіймати посаду чи виконувати роботу, пов'язану зі здійсненням функцій розпорядника публічної інформації, строком на один рік.

Не проведення реєстрації документів, які містять публічну інформацію, якщо відповідна реєстрація вимагається актами законодавства України, так само як протиправна відмова від реєстрації відповідних документів, або умисне знищення матеріальних носіїв публічної інформації – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб розпорядника публічної інформації від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або громадські роботи строком від тридцяти до сорока годин.

Не надання публічної інформації у формі відкритих даних на запит громадян та юридичних осіб, не оприлюднення або

не оновлення в регулярний спосіб розпорядниками публічної інформації на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на веб-сайтах розпорядників публічної інформації – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб розпорядника публічної інформації від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у відповідь на адвокатський запит, запит кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, її палати або члена відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або позбавлення права обіймати відповідну посаду чи займатися відповідною діяльністю строком на один рік.

Ненадання доступу до судового рішення або матеріалів справи за заявою особи, а також інше порушення права на доступ до публічної інформації відповідно до Закону України «Про доступ до судових рішень» – тягнуть за собою накладення на посадових осіб розпорядників відповідної публічної інформації штрафу від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення вимог Закону України «Про звернення громадян» – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста п’ятдесяти до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи строком від тридцяти до сорока годин.

Повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частинами першою – восьмою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п’ятисот до семисот п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від п’ятдесяти до шістдесяти годин з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю строком на один рік».

Оновлення змісту норм, передбачених у ст. 212-3 КУпАП, тягне за собою необхідність виключення зі змісту КУпАП статей 53-2, 82-1, 82-3, 91-4, а також п. 2 та 3 ст. 212-2 з метою усунення нормативної конкуренції за предметом протиправного посягання.

Незважаючи на наявні прогалини та дискусійні аспекти, які мають місце у процедурах встановлення, видах та розмірах штрафів за адміністративні правопорушення у сфері доступу до публічної інформації, цей вид стягнення продовжує бути універсальним засобом покарання за вказані делікти через оперативність застосування, безпосередній вплив на майнові інтереси відповідальної посадової особи розпорядника публічної інформації, можливість розрахунку конкретного розміру покарання.

4.1.4. Інструменти захисту та відновлення права особи на доступ до публічної інформації

Реалізація адміністративно-правових засобів, включених до механізму адміністративно-деліктної політики з метою здійснення державою діяльності, змістом якої є охорона, захист, відновлення порушеного права на доступ до публічної інформації та створення умов щодо його реальної реалізації, постає як адміністративно-правове забезпечення права особи на доступ до публічної інформації» [462, с. 136], що визначає змістову та функціональну спрямованість відповідних категорій правових засобів.

Аналіз під таким кутом зору системи правових засобів здійснення адміністративно-деліктної політики у сфері доступу до публічної інформації вказує на існування в їх структурі окремої групи засобів, якими забезпечується захист та відновлення права особи на доступ до публічної інформації.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» [96] закріплюючи у ч. 1 ст. 23 положення, за яким за кожною фізичною та юридичною особою визнається гарантована

можливість захисту свого права на доступ до публічної інформації в порядку та способами, передбаченими законодавством України, водночас не містить узагальненого переліку таких способів, так само як і не встановлює універсальних процедур здійснення відповідного суб'єктивного права.

Істотний вплив на існування порушеної проблеми здійснює сприйнятий в нормах Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96] підхід до формування системи гарантій забезпечення права особи на доступ до публічної інформації, серед яких свого самостійного закріплення не дістало право на захист відповідної соціальної цінності. Однак при цьому, як вбачається із системного тлумачення більш загальної норми, передбаченої у ч. 2 ст. 7 Закону України «Про інформацію» [26], право особи вимагати відновлення порушених інформаційних прав охоплюється механізмом правової охорони.

Згідно з виробленою в науці адміністративного права та підтриманою в межах цього дослідження концепцією поняття «адміністративно-правовий захист», основною лінією розмежування цього поняття з адміністративно-правовою охороною є факт вчинення адміністративного правопорушення, який і зумовлює вибір необхідного засобу впливу на особу-порушника адміністративно-правових норм [283, с. 14].

Наведена наукова позиція вказує на можливість поєднання в структурі механізму адміністративно-правового захисту права особи на доступ до публічної інформації тих засобів, які безпосередньо застосовуються після вчинення адміністративного правопорушення та спрямовані на відновлення порушеного права запитувача інформації або усунення перешкод у його здійсненні. Саме застосування вказаних критеріїв дозволяє у недвозначний спосіб відмежувати елементи механізму адміністративно-правового захисту права особи на доступ до публічної інформації від адміністративно-правової охорони, сформувати на цій основі ефективну стратегію діяльності держави з відновлення прав, порушених розпорядниками публічної інформації.

Разом із тим запровадження у національний правовий простір України положення, закріпленого у ч. 1 ст. 23 Закону України

«Про доступ до публічної інформації» [96], передбачає наявність безпосереднього зв'язку конкретних засобів захисту права на доступ до публічної інформації з предметною та функціональною компетенцією суб'єкта, до якого звернене клопотання про поновлення цього права.

Здійснюючи системне тлумачення змісту норм, передбачених у ч. 2 ст. 4 КАСУ та ч. 3 ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації», ВАСУ у п. 1 Довідки «Аналіз та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», схваленої Постановою Пленуму від 30.09.2013 № 11, зробив імперативний висновок: «На будь-які спори про оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації, які виникають у правовідносинах, урегульованих Законом України «Про доступ до публічної інформації», поширюється юрисдикція адміністративних судів» [345]. При цьому ВАСУ у п 19. Постанови Пленуму від 29.09.2016 № 9 підкреслив: «Суди під час розгляду справ повинні мати на увазі, що якщо запит про надання публічної інформації є фактично зверненням (заявою, клопотанням) про надання інформації згідно із Законом України № 393/96-ВР, то в такому разі у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації необхідно відмовляти в задоволенні позову з тих підстав, що право позивача на отримання публічної інформації не порушено» [450].

Викладені ВАСУ позиції щодо визначення предметної компетенції адміністративних судів у спорах, що виникають між запитувачами та розпорядниками публічної інформації, вказують на універсальність юрисдикції адміністративного суду у реалізації способів захисту права особи на доступ до публічної інформації.

Зважаючи на визнаний у доктрині адміністративного права погляд про публічно-правову сутність суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації [479, с. 152], актуальною видається думка В. М. Бевзенка, вироблена на основі системного тлумачення ч. 1 ст. 2 та ч. 2 ст. 17 КАСУ. Вчений-адміністративіст вважає, що підвідомчі адміністративним судам спори про право

безпосередньо виникають із публічно-правових відносин [507, с. 182-183].

Оскільки законодавство України пов'язує реалізацію механізму адміністративно-правового захисту у сфері доступу до публічної інформації саме з правом особи на відповідну інформацію [96; 348], є всі підстави вважати, що в порядку адміністративного судочинства можуть застосовуватися будь-які передбачені законом способи захисту цієї категорії інформаційних прав, за винятком адміністративної скарги та подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Це дозволяє державі та суспільству на основі діяльності органів адміністративної юстиції сформувати дієву систему судового контролю за діяльністю розпорядників публічної інформації шляхом перевірки на предмет відповідності вимогам законодавства України про доступ до публічної інформації їхніх рішень, дій чи бездіяльності, застосування за наявності достатніх підстав способів захисту прав запитувачів інформації.

Порівняно з компетенцією адміністративного суду у галузі захисту права особи на доступ до публічної інформації, в юридичній літературі повноваження керівника розпорядника та вищого органу визнаються більш звуженими, з огляду на предмет, засоби та процедури такої діяльності [471, с. 297; 475, с. 47]. Поряд із цим, як справедливо зазначається у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про доступ до публічної інформації» за редакцією Т. Шевченка, щодо юридичних осіб приватного права – розпорядників публічної інформації застосування такого способу захисту права на інформацію, як оскарження до вищого органу, фактично виключається через відсутність такого органу [471, с. 297].

Поділяючи наведену думку, необхідно зазначити, що чинне в Україні законодавство, нормами якого визначається компетенція суб'єктів публічної адміністрації, містить окремі яскраво виражені обмеження їхньої юрисдикційної діяльності, зокрема, і у сфері забезпечення доступу до публічної інформації. До таких обмежень, окрім іншого, необхідно віднести:

1) можливість скасування нормативних чи індивідуальних актів розпорядника публічної інформації, який перебуває

у безпосередньому підпорядкуванні або підконтрольний в інший спосіб органу оскарження;

2) здатність вимагати розгляду інформаційного запиту, надання інформації лише щодо підпорядкованих посадових осіб, органів публічної адміністрації чи суб'єктів господарювання;

3) неможливість самостійного постановлення рішення про стягнення з підпорядкованої відповідальної посадової особи чи підпорядкованого розпорядника публічної інформації шкоди, завданої порушенням інформаційних прав особи;

4) наявністю зазвичай лише повноважень щодо притягнення відповідальної посадової особи розпорядника до дисциплінарної відповідальності.

Попри дію зазначених обмежень щодо участі керівників розпорядника публічної інформації або вищого органу у забезпеченні захисту права особи на доступ до публічної інформації, окремі дослідники цієї проблематики виділяють деякі переваги неюрисдикційного способу захисту відповідної категорії інформаційних прав особи.

Серед таких переваг оскарження протиправних рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації до їхнього керівника або вищого органу називаються такі:

1. Подання скарги здійснюється у порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян», що мінімізує формальні вимоги до процедур подачі та оформлення відповідної скарги.

2. Скарга на протиправні рішення, дії чи бездіяльність розпорядника може подаватися у різних формах та різними способами: усно чи письмово, на особистому прийомі чи через канцелярію органу публічної адміністрації.

3. За загальним правилом, встановленим у Законі України «Про звернення громадян», строк розгляду скарги не повинен перевищувати одного місяця з дати надходження, що є більш оперативним порівняно з розглядом справи у порядку адміністративного судочинства.

4. У процесі розгляду скарги керівник чи вищий орган може: скасовувати або змінювати оскаржувані рішення; невідкладно вживати заходів щодо припинення неправомірних дій чи

бездіяльності; виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав; забезпечувати реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень [475, с. 47].

Не заперечуючи проти існування вказаних переваг позасудового порядку захисту права особи на доступ до публічної інформації, водночас варто підкреслити, що вони не мають універсального характеру. В основі такого погляду є факт ототожнення переваг позасудового захисту права особи на доступ до публічної інформації з виконанням Закону України «Про звернення громадян» [508], паралельне існування інших процедур такого захисту, поширення відповідних переваг лише на фізичних осіб, а також відсутність в органів публічної адміністрації спеціальних повноважень щодо застосування передбачених законодавством України способів захисту суб'єктивних публічних інформаційних прав особи.

Нинішній стан правового забезпечення механізму позасудового захисту права особи на доступ до публічної інформації із залученням керівника розпорядника або вищого органу публічної адміністрації підтверджує раніше обґрунтовану авторську позицію про необхідність концентрації юрисдикційних функцій, не пов'язаних зі здійсненням правосуддя, в межах компетенції Державного уповноваженого з питань інформації. Запровадження у національний правовий простір України зазначених інституційних змін сприятиме формуванню ефективного функціонального складника механізму адміністративно-правового захисту права особи на доступ до публічної інформації, побудованого на основі тісної взаємодії Державного уповноваженого з питань інформації та судів адміністративної юрисдикції. У межах такої взаємодії саме Державний уповноважений з питань інформації повинен виступити єдиним органом позасудового оскарження, наділеним повноваженнями з внесення подання про усунення виявлених порушень права на доступ до публічної інформації, звернення до суду з вимогою про визнання протиправними індивідуальних чи нормативних актів розпорядників, визнання неконституційними окремих положень законодавства про доступ до публічної інформації.

Законодавче визнання за адміністративним судом та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини широких повноважень у галузі адміністративно-правового забезпечення права особи на доступ до публічної інформації зумовлює використання різних за змістом та юридичною спрямованістю засобів такої діяльності.

Аналіз матеріалів судової практики у справах про захист права особи на доступ до публічної інформації [464; 465; 466] свідчить про широке застосування адміністративними судами таких засобів, як: визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації; зобов'язання розпорядників вчинити певні дії, зокрема: видати запитувану інформацію, здійснити належний розгляд інформаційного запиту, оприлюднити інформацію на Єдиному порталі відкритих даних, або утриматися від певних дій, зокрема: усунути перешкоди щодо доступу до відкритих засідань розпорядника, забезпечити недопущення створення перешкод у доступі до інформаційних стендів розпорядника. Водночас адміністративні суди вкрай рідко застосовують такі способи захисту права особи на доступ до публічної інформації, як: скасування повністю або в окремій частині нормативно-правового акта, яким порушене чи обмежене відповідне право [509], відшкодування шкоди, завданої розпорядником публічної інформації [510].

Наявну в судовій практиці динаміку застосування тих або інших способів захисту права на доступ до публічної інформації можна пояснити юридичним змістом самих порушень цього права, формальним вираженням їх ознак переважно у формі індивідуальних адміністративних актів, відсутністю у більшості справ прямої вказівки на завдану розпорядником публічної інформації шкоду, а також прагненням громадян та юридичних осіб задовольнити публічний інтерес у доступі до публічної інформації шляхом винесення адміністративним судом постанови про зобов'язання відповідальних посадових осіб надати таку інформацію.

Один зі способів захисту права особи на доступ до публічної інформації, визнання протиправним рішення, дій чи бездіяльності розпорядника полягає у перевірці в порядку адміністра-

тивного судочинства індивідуальних адміністративних актів особи, у володінні чи розпорядженні якої перебуває публічна інформація, на відповідність критеріям, встановленим у ч. 3 ст. 2 КАСУ [89]. У такий спосіб адміністративний суд здійснює контроль за законністю діяльності розпорядників публічної інформації, визначає, чи була в кожному конкретному випадку хоча б одна з підстав, передбачених у ч. 2 ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [471, с. 298].

При цьому ч. 2 ст. 23 згаданого Закону у п. 7 містить важливе правило, відповідно до якого предметом судового оскарження можуть бути також інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача [96]. Легалізація зазначеного правила створює для останнього юридично гарантовану можливість вимагати перевірки на предмет відповідності вимогам законодавства про доступ до публічної інформації будь-яких актів розпорядника, якими порушені його права або створюється загроза такого порушення [450; 471, с. 297, 298; 475, с. 49]. В іншому аспекті дія п. 7 ч. 2 ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96] дозволяє адміністративному суду на підставі положення, закріпленого у ч. 2 ст. 11 КАСУ [89], у справах про оскарження протиправних рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації вийти за межі позовних вимог у разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять.

Незважаючи на легалізацію в нормах матеріального та процесуального права широкого підходу у визначенні правових підстав застосування способу захисту права на доступ до публічної інформації, що розглядається, правовою доктриною та судовою практикою були вироблені окремі обмеження в його застосуванні. Їх сутність виявляється в тому, що відповідний спосіб захисту права на доступ до публічної інформації не може застосовуватися до актів публічної адміністрації, що мають ознаки нормативних [449, с. 61], а також у разі, коли запит про надання публічної інформації є фактично зверненням (заявою, клопотанням) про надання інформації згідно із Законом України «Про звернення громадян» [345; 450; 510]. Для зазначених

випадків правовою доктриною та практикою ВАСУ було вироблено спільну позицію, згідно з якою у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації необхідно відмовляти в задоволенні позову з тих підстав, що право позивача на отримання публічної інформації не порушено (п. 19 Постанови Пленуму ВАСУ № 10 від 29.09.2016 [450; 471, с. 296]).

Аналіз наведеної позиції дає підстави констатувати поєднання в межах змісту такого способу захисту права особи на доступ до публічної інформації трьох основних складників: 1. Застосування цього засобу є обґрунтованим за наявності факту порушення права особи на доступ до публічної інформації у зв'язку з розглядом та задоволенням інформаційного запиту, а не звернення, незалежно від форми його викладення, чи з прийняттям нормативно-правового акта. 2. Перелік правових підстав для визнання протиправним рішення, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації, визначений в актах законодавства України, не є імперативним, що визначає універсальність судового контролю за діяльністю відповідної категорії учасників відносин у сфері доступу до публічної інформації. 3. Як протиправні підлягають оскарженню лише рішення, дії чи бездіяльність розпорядника публічної інформації, які є результатом провадження за інформаційним запитом і не мають ознак нормативно-правового акта.

Таким чином, визнання протиправними індивідуальних актів розпорядників публічної інформації, як правовий засіб реалізації адміністративно-деліктної політики у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, постає як спосіб захисту суб'єктивних прав запитувачів інформації та водночас інструмент здійснення державного контролю за діяльністю публічної адміністрації в інформаційній сфері, застосування якого дозволяє встановити та зафіксувати у належній процесуальній формі об'єктивні ознаки самого адміністративного інформаційного правопорушення, наявні в діяльності відповідача, зокрема їх протиправність та соціальну шкідливість. При цьому об'єктивні ознаки протиправного індивідуального акту розпорядника публічної інформації є відображенням

характеру та ступеня виконання покладених на нього обов'язків, що передбачає процесуальну можливість визнання протиправними не лише тих актів, в яких виражається відмова від задоволення запиту, його ігнорування чи неналежне задоволення, але і протиправні дії, спрямовані на безпідставне засекречення інформації, зняття грифів обмеженого доступу або пряме перешкоджання у доступі до конкретних відомостей.

Поряд із зазначеним правовим засобом у судовій практиці самостійне застосування одержав ще один спосіб захисту суб'єктивного права особи на доступ до публічної інформації – зобов'язання розпорядника вчинити певні дії. Так, ВАСУ, розглядаючи у порядку письмового провадження адміністративну справу № к/800/64051/14 за позовом ОСОБА_4 до прокуратури Межигірського району Закарпатської області про визнання неправомірними дій та бездіяльності щодо надання інформації, за касаційною скаргою ОСОБА_4 на постанову Закарпатського окружного адміністративного суду від 31.08.2014 та ухвалу Львівського апеляційного адміністративного суду від 24.12.2014, 18.06.2015 ухвалив постанову, якою визнав необґрунтованим віднесення прокуратурою Межигірського району Закарпатської області запитуваної ОСОБА_4 інформації (згідно із запитом від 29.11.2013) до інформації з обмеженим доступом та зобов'язав відповідача надати запитувану ОСОБОЮ_4 інформацію.

Дослідивши матеріали справи та обґрунтування адміністративних судів першої та апеляційної інстанції, ВАСУ, як суд касаційної інстанції, частково задовольнивши позовні вимоги, фактично застосував одночасно два способи захисту права на доступ до публічної інформації – визнання протиправним адміністративних актів розпорядника та зобов'язання розпорядника вчинити певні дії, зокрема зняти з інформації режим обмеженого доступу та надати запитувану інформацію [511].

В іншій справі Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України своєю постановою від 25.05.2016 залишила без змін постанову ВАСУ у справі за позовом ОСОБА_10 до Дмитрівської сільської ради Києво-Святошинського району Київської області про визнання

дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії. Як було встановлено судами попередніх інстанцій, 03.02.2015 ОСОБА_10 звернувся до Сільради з інформаційним запитом, у якому просив: надати йому копії рішень Сільради щодо надання дозволів на розробку проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та/або передачу у власність земельних ділянок, відображених на графічних матеріалах, доданих до його заяв від 10 листопада 2014 року №№ 494-506, 508-514; 520-526; 528-538; 543-566; 568-583, що стали підставою для відмови йому (ОСОБА_10) в наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для передачі безоплатно у приватну власність земельної ділянки для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка). Листом від 10 лютого 2015 року Сільрада відмовила у наданні запитуваних рішень, оскільки вважає, що визначена у ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних» така інформація є інформацією з обмеженим доступом та стосується земельних ділянок, що перебувають у приватній власності громадян.

Києво-Святошинський районний суд Київської області постановою від 17 липня 2015 року відмовив у задоволенні позову. Рішення мотивував тим, що на заяву ОСОБА_10 від 3 лютого 2015 року Сільрада дала відповідь у порядку та в строки, передбачені законодавством України.

Київський апеляційний адміністративний суд постановою від 10 вересня 2015 року скасував рішення суду першої інстанції та ухвалив нове – про часткове задоволення позову: визнав протиправними відмову та порушення строків надання відповіді на заяву від 3 лютого 2015 року № 22 та інформаційний запит від 3 лютого 2015 року № 21; зобов'язав надати копії позитивних рішень Сільради щодо надання дозволів на розробку проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та/або передачу у власність земельних ділянок, відображених на графічних матеріалах, згідно з поданими позивачем заявами від 10 листопада 2014 року №№ 494-506, 508-514; 520-526; 528-538; 543-566; 568-583. У решті постанову суду першої інстанції залишив без змін. Із наведеним обґрунтуванням погодився

Вищий адміністративний суд України й своєю ухвалою від 2 жовтня 2015 року відмовив у відкритті касаційного провадження [446].

З наведених справ випливає, що адміністративні суди встановлюють для розпорядників публічної інформації зобов'язання вчинити певні дії з метою забезпечення примусового виконання порушниками покладених на них обов'язків, зумовлених фактом володіння публічної інформації. У взаємозв'язку з визнанням протиправними індивідуальних актів розпорядника публічної інформації застосування цього способу захисту прав запитувачів інформації дозволяє відновити порушений інтерес потерпілого, привести поведінку порушника, його посадових осіб до встановлених законом вимог. Це виводить на поверхню важливу ознаку такого способу захисту, як зобов'язання вчинити певні дії або утриматися від вчинення протиправних дій, а саме можливість його застосування у сфері доступу до публічної інформації лише до розпорядників, тобто осіб, на яких законом покладено обов'язки щодо офіційного оприлюднення, надання, реєстрації та обліку відповідної інформації.

Характеризуючи практичні аспекти способу адміністративно-правового захисту, що розглядається, Колегія суддів адміністративної палати ВСУ у постанові від 24.03.2015, винесеній у порядку письмового провадження за позовом ОСОБА_1 до управління Пенсійного фонду України в м. Нова Каховка Херсонської області про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії, зробила окремі висновки, які мають вагоме теоретичне значення.

Згідно з позицією ВСУ, «як і в цивільному судочинстві, поняття способів захисту прав, свобод та інтересів особи в адміністративному судочинстві охоплюється визначеним законом механізмом матеріально-правових засобів здійснення охорони цих прав, свобод та інтересів, що приводиться в дію за рішенням суду у разі їх порушення чи реальної небезпеки такого порушення» [512]. Цим висновком ВСУ фактично підтвердив наявність безпосереднього зв'язку між змістом обов'язків органів публічної адміністрації та застосованими судом способами захисту суб'єктивних прав особи, потерпілої від протиправних адміністративних актів.

Як зазначають автори науково-практичного коментаря до КАСУ Р. О. Куйбіда, О. М. Пасенюк та інші, «зміст вимог адміністративного позову, як і, відповідно, зміст постанови, має виходити з потреби захисту прав, свобод та інтересів у цій сфері» [283, с. 581].

Перекладаючи наведені погляди в площину реалізації способів адміністративно-правового захисту прав запитувачів інформації можна зробити висновок про те, що сутність цього зобов'язання – вчинити певні дії або утриматися від протиправних дій – у кожній конкретній справі визначається змістом суб'єктивного права запитувача інформації та кореспондуючого йому обов'язку розпорядника.

Засобом адміністративно-правового захисту права особи на доступ до публічної інформації, який має деліктну зобов'язальну форму, але є майновим за змістом, є відшкодування шкоди, завданої розпорядником запитувачам публічної інформації.

Як випливає з логічного тлумачення змісту норми, передбаченої у ч. 2 ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96], законодавець фактично пов'язав відшкодування майнової та моральної шкоди з ініціативою потерпілої особи, чим фактично надав цим правовим засобам значення способів захисту суб'єктивних публічних прав.

Наведена інтерпретація відшкодування шкоди у сфері доступу до публічної інформації актуалізує думку Д. Я. Українського, який вважає, що ані законодавство, ані судова практика України не дає однозначної відповіді щодо закріплених у ст. 22 та 56 Конституції України [1] правил про відшкодування органами публічної влади завданої ними шкоди: чи є це мірою юридичної відповідальності, чи способом захисту суб'єктивних майнових прав громадян та юридичних осіб [473, с. 110].

Поряд із виробленим у нормах національного законодавства України про доступ до публічної інформації підходом правова доктрина, законодавство та судова практика зарубіжних країн виходить із того, що у відносинах приватних осіб із публічною адміністрацією відшкодування майнової та моральної шкоди виступає одночасно способом захисту для приватних осіб та мірою адміністративної відповідальності для органів публічної

адміністрації [512; 513; 514; 515]. При цьому, на відміну від легалізованого в нормах Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96] підходу, у зарубіжних країнах застосування відповідних способів захисту інформаційних прав особи виходить з імперативного обов'язку суб'єктів публічної адміністрації відшкодувати завдану їхніми протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю моральну чи майнову шкоду [487; 488; 489].

Аналогічний погляд на правові засоби, що розглядаються, одержав широку підтримку у вітчизняній доктрині деліктного права [516, с. 325; 517, с. 5; 518, с. 84], що вказує на практичну невиправданість та наукову необґрунтованість моделі відшкодування шкоди, запропонованої в нормах Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96].

Застосування виробленого доктриною вітчизняного деліктного права та поширеного в законодавстві зарубіжних країн погляду на дуалістичну сутність відшкодування майнової або моральної шкоди як правових засобів впливу на інтереси порушника та потерпілого може сприяти вирішенню ще однієї проблеми, зумовленої змістом чинної редакції ч. 2 ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Визначаючи коло суб'єктів, інтереси яких підлягають юридичному захисту шляхом відшкодування їм завданої шкоди, вказана вище правова норма використовує для їх позначення абстрактну конструкцію «особи, на думку яких їхні права порушенні протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю розпорядника публічної інформації», що зумовлює зміщення основного акценту у застосуванні цього правового засобу із суб'єктного складу спірних правовідносин на середовище виникнення протиправних наслідків.

Аналіз суб'єктного складу суспільних відносин, що складаються у сфері доступу до публічної інформації, визначеного у ст. 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96], дає підстави констатувати, що в частині реалізації розпорядниками покладених на них функцій щодо офіційного оприлюднення, задоволення інформаційних запитів та реєстрації публічної інформації юридичний зв'язок утворюється безпосередньо між самим розпорядником та запитувачами інформації. Оскільки

йдеться про двох суб'єктів – запитувача та розпорядника публічної інформації, перший з яких наділений суб'єктивним правом вимоги щодо вчинення конкретних дій, а на іншого покладені обов'язки з їх вчинення, то, як зазначає М. Ю. Кузнецова, складається просте правовідношення, яке становить основу для інших суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації. Аналіз обов'язків розпорядників публічної інформації, а також врахування того факту, що їх виконання покладається на спеціальний структурний підрозділ чи відповідальну посадову розпорядника, дозволило дослідниці зробити висновок, що в останньому випадку мають місце управлінські відносини. При цьому такі правовідносини є інформаційно-забезпечувальними порівняно з первісними (головними) правовідносинами, об'єктом яких є публічна відкрита інформація, що міститься у відповіді на інформаційний запит [461, с. 31].

Якщо ж керуватися такою думкою стосовно характер юридичних зв'язків між суб'єктами правовідносин, які існують у сфері доступу до публічної інформації, то складається ситуація, за якої юридична можливість вимагати відшкодування завданої розпорядником шкоди допускається лише з боку запитувачів публічної інформації. При цьому, як справедливо зазначають автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації» за редакцією Т. Шевченка, з вимогою до розпорядника про компенсацію завданої ним шкоди може звернутися як особа, яка мала право отримати інформацію, але не змогла цього зробити з незалежних від неї причин, так і особа, без згоди якої розпорядником було поширено конфіденційну інформацію про неї з порушенням обмежень, встановлених у нормах ст. 6 та 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації». В останньому випадку не має юридичного значення, чи класифікувалася інформація, необґрунтовано обмежена у доступі, як конфіденційна, таємна або службова; чи необґрунтоване надання статусу обмеженого доступу було здійснено без віднесення до жодного з цих трьох видів; або порушником було протиправно визначено неіснуючий режим обмеженого доступу поряд із трьома названими режимами; чи інформацію було віднесено до виду обмеженого

доступу, який вже не передбачається в нормах законодавства України, наприклад конфіденційної інформації, що перебуває у володінні держави [473, с. 317].

Однак, зважаючи на сприйняту в нормах Закону України «Про доступ до публічної інформації» концепцію учасника інформаційних відносин, який має статус розпорядника публічної інформації, відшкодування завданої шкоди не обмежується компенсаціями з державного чи місцевих бюджетів і може здійснюватися за рахунок юридичних або фізичних осіб приватного права, у володінні яких перебуває відповідна інформація.

Зазначена та низка інших особливостей відшкодування шкоди, зумовлених правовим статусом розпорядника публічної інформації, знаходять своє відображення в процедурах реалізації цього правового засобу у публічно-правових відносинах.

Із системного тлумачення положень ч. 2 ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96], ч. 2 ст. 1167, ст. 1173, 1175 ЦКУ [43], ч. 2 ст. 21, ч. 2 ст. 71, п. 4 ч. 4 ст. 105, п. 4 ч. 2 ст. 162 КАС України [89] випливає, що такий порядок визначається матеріальними нормами цивільного та процесуальними нормами адміністративного законодавства і є загальним для всіх категорій публічно-правових спорів. Відповідно, є всі підстави вважати, що натепер в Україні відсутній спеціальний порядок відшкодування шкоди, майнової або моральної немайнової, завданої розпорядниками публічної інформації запитувачам такої інформації, так само як і відсутня спеціальна методика розрахунку такої шкоди з урахуванням немайнової сутності інформаційних відносин.

Дослідження буквального змісту вказаних вище норм не дає однозначної відповіді щодо структури втрат, які підлягають компенсації розпорядником публічної інформації за завдану ним шкоду.

Натепер у юридичній літературі щодо структури шкоди, яка підлягає відшкодуванню суб'єктами публічної адміністрації у зв'язку з їхніми неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю, сформувалося два основних підходи: широкий та вузький. Згідно з широким підходом до способу захисту, що розглядається, в порядку відшкодування шкоди, завданої

суб'єктом публічної адміністрації, компенсації підлягають як реальні втрати, так і упущена вигода потерпілої особи [519]. Згідно з вузьким підходом, компенсації підлягають лише реальні втрати, спричинені протиправними рішеннями чи бездіяльністю].

Виникаючи в межах регулятивних відносин, моральна та майнова шкода, що підлягає компенсації з боку розпорядників, відображає сутність відносин, у яких виникають такі наслідки. Спираючись на обґрунтовану в юридичній літературі немайнову сутність суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації, можна погодитися з думкою про те, що відшкодування майнової шкоди в межах цих відносинах обмежується реальними втратами, понесеними запитувачем інформації внаслідок протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації [473, с. 317].

В аналогічний спосіб законодавство України вирішує питання про відшкодування моральної немайнової шкоди.

За правилами ч. 3 ст. 23 ЦК України суд визначає розмір морального відшкодування з урахуванням характеру правопорушення, глибини фізичних та душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливості їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення [258].

На думку М. І. Цуркана, законодавче визначення критеріїв встановлення моральної шкоди пов'язано з неможливістю чіткого визначення такого оціночного поняття. Враховуючи, що у потерпілих виникає упереджена оцінка своїх страждань, що породжує виникнення нових спорів, на думку дослідника, слід розробити принципи визначення мінімальної та максимальної межі оцінки моральної шкоди. Однак при цьому слід зважати на те, що відшкодування моральної шкоди у повному обсязі є неможливим через відсутність точних критеріїв майнового виразу душевного болю, спокою, честі, гідності особи. Будь-яка компенсація моральної шкоди не може бути адекватною дійсним стражданням, тому будь-який її розмір може мати суто умовний вираз [519].

Наведена думка зберігає свою актуальність і щодо проблеми відшкодування моральної шкоди розпорядником публічної інформації. Наявність у суспільстві різних інтересів та потреб, для забезпечення яких створюється, оприлюднюється чи запитується публічна інформація, поряд із неоднозначним впливом тих чи інших відомостей або даних на свідомість та поведінку запитувачів інформації робить досить умовним підрахунок заподіяної моральної шкоди у відповідній категорії справ. Це дає нам підстави поділити наведений вище погляд про необхідність встановлення мінімальної та максимальної меж відшкодування моральної шкоди, завданої запитувачам публічної інформації, обов'язковість наведення в процесуальному акті суду, яким вирішується справа, мотивів, котрими керувався юрисдикційний орган у застосуванні відповідного способу захисту інформаційних прав особи.

У цьому контексті актуальною вбачається думка О. О. Отраднової, яка вважає, що для визначення розміру компенсації моральної шкоди допустимим є виключно особистісний або індивідуальний підхід, в основі якого – чотири групи факторів: індивідуальні особливості потерпілого, об'єктивні обставини, за яких потерпілому завдано моральну шкоду; загальні підстави зменшення розміру відшкодування завданої шкоди; вимоги розумності та справедливості [516, с. 326].

Наведені критерії визначення розмірів моральної шкоди за своєю матеріальною сутністю та функціональним призначенням постають у значенні саме таких мотивів, якими суд може керуватися у застосуванні відповідного правового засобу.

Визначаючи процесуальні умови захисту майнових прав фізичних та юридичних осіб шляхом відшкодування їм шкоди суб'єктами публічної адміністрації, КАСУ встановив імперативне правило, відповідно до якого така вимога повинна безпосередньо випливати із сутності спірних публічно-правових відносин та відповідати волевиявленню позивача, відображеному у позивних вимогах (ч. 2 ст. 21 та п. 4 ч. 4 ст. 105 Кодексу [89]).

Як вважає М. І. Смокович, зі змісту норми, передбаченої у ч. 2 ст. 21 КАСУ, випливає, що у встановленому нею порядку розглядаються вимоги про відшкодування як матеріальної, так

і моральної шкоди. Основною умовою такого розгляду, зазначає дослідник, є те, що така вимога була обумовлена протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин і якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір [520].

Реалізація зазначених процесуальних умов у контексті захисту прав запитувачів публічної інформації означає, що вимога про відшкодування шкоди, завданої розпорядником, повинна безпосередньо випливати зі спірного публічно-правового інформаційного правовідношення та перебувати у нерозривному зв'язку з вимогою про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності або нормативно-правових актів самого розпорядника. В іншому разі справа про застосування відповідного способу захисту інформаційних прав особи у сфері доступу до публічної інформації підлягає розгляду в порядку господарського або цивільного судочинства, а саме відшкодування шкоди набуває ознак цивільно-правового способу захисту та цивільно-правової відповідальності [473, с. 317].

Формулювання в нормах КАСУ чіткого критерія розмежування публічно-правової та приватно-правової сутності відшкодування шкоди як способу захисту прав запитувачів публічної інформації знаходить своє відображення в обов'язках порушника з доведення правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності.

Як випливає з буквального змісту положень ст. 1173 та 1175 ЦК України [258], ч. 2 ст. 71 КАС України [89], у справах про відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, діє загальне правило про презумпцію вини порушника, що передбачає покладення на відповідних суб'єктів в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності обов'язків щодо доказування їх правомірності. У своєму системному зв'язку зазначені норми забезпечують юридичну єдність суб'єктивних та об'єктивних підстав для задоволення пов'язаних між собою позовних вимог до розпорядників публічної інформації про визнання протиправними індивідуальних чи нормативних актів та відшкодування завданої розпорядниками матеріальної чи моральної шкоди. В іншому

аспекті зазначений юридичний зв'язок між різними за сутністю та функціональним призначенням елементами фактично утворює нормативну та юридичну підставу відповідальності розпорядника за вчинені ним протиправні дії, прийняті рішення чи допущену бездіяльність у сфері доступу до публічної інформації.

Разом із тим наявні інституційні розбіжності між законодавством України та зарубіжних країн у побудові відповідного механізму підтверджують необхідність викладення ч. 2 ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у новій редакції такого змісту:

«2. Розпорядник публічної інформації, протиправним рішенням, діями чи бездіяльністю якого запитувачу інформації було завдано майнову чи моральну шкоду, зобов'язаний відшкодувати її, не очікуючи пред'явлення відповідної позовної вимоги.

У разі, якщо вимога про відшкодування матеріальної чи моральної шкоди розпорядником випливає зі змісту позовної заяви, суд, задовольняючи вимогу про компенсацію моральної шкоди, зобов'язаний вказати мотиви, якими він керувався для визначення остаточного розміру відшкодування.

Критерії, що визначають мінімальну та максимальну межі відшкодування моральної шкоди, завданої розпорядником публічної інформації, визначаються Державним уповноваженим з питань інформації та є обов'язковими у вирішенні відповідної категорії справ».

Загалом вироблена в нормах законодавства України система правових засобів запобігання порушенням права особи на доступ до публічної інформації, охорони та захисту цього виду інформаційних прав особи відображає зміст міжнародних зобов'язань, взятих Україною у зв'язку з конституційним визнанням за кожною людиною права на інформацію. При цьому постійна суспільна потреба у підвищенні ефективності застосування відповідної категорії правових засобів зумовлює необхідність концентрації повноважень із застосування засобів запобігання адміністративним правопорушенням у сфері доступу до публічної інформації, охорони та захисту інформаційних прав особи в межах компетенції спеціального органу – Державного уповноваженого з питань інформації, наділення його поряд

із функціями парламентського також функціями державного контролю за діяльністю розпорядників. Разом із тим зазначена ініціатива не зменшує юридичного значення діяльності адміністративних судів у реалізації напрямів адміністративно-деліктної політики у сфері доступу до публічної інформації, не заперечує проти судового контролю за діяльністю розпорядників публічної інформації. Саме суд повинен зберегти за собою повноваження із застосування до розпорядників публічної інформації передбачених законом адміністративних стягнень, а також способів захисту суб'єктивних прав запитувачів публічної інформації, пов'язаних зі скасуванням нормативних та індивідуальних адміністративних актів, якими обмежуються інформаційні права особи.

4.2. Правове забезпечення розвитку медіа-сфери України засобами адміністративно-деліктної політики

4.2.1. Сутність адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіа-сфері України, їх види та характеристика юридичних складів

У сучасному інформаційному суспільстві поширення інформації ґрунтується на широкому використанні ІКТ, за кожною з яких стоять конкретні суб'єкти, які створюють об'єкти, що містять різного роду інформацію [521; 522, с. 3]. Поєднані в цілісну правову модель, вказані елементи утворюють однорідну групу суспільних інформаційних відносин, пов'язаних зі створенням, поширенням, захистом масової інформації в різних формах та на різних матеріальних носіях, призначеної для задоволення публічних чи приватних інформаційних потреб.

У юридичній літературі такі суспільні відносини дістали назву медіа чи мас-медіавідносин, а діяльність, пов'язана з їх регулюванням і здійсненням, – медіадіяльність [523, с. 30; 524]. Здійснення цього виду суспільної діяльності стало основою для

викристалізації у відносно самостійну, структурно-організовану складову частину національного інформаційного простору – медіа-простір чи медіа-сферу.

Як зазначає М. А. Буряк, будучи не концептуалізованим, поняття «медіа-сфера» в наш час використовується у власному буквальному розумінні, тобто без спеціального уточнення [525, с. 201].

У наукових джерелах з інформаційного права поняття «медіа-сфера» традиційно розкривається через предметно-територіальний та юрисдикційний простір реалізації закріпленого у ст. 10 Конвенції Ради Європи «Про захист прав людини та основоположних свобод» [227] права на свободу думки і слова, на вільне вираження власних переконань[526; 527; 528].

Наявні в законодавстві та доктрині підходи щодо розуміння сутності поняття «медіасфера» та її структури умовно можна об'єднати у два основні підходи – широкий та вузький. Згідно з вузьким підходом медіасфера охоплює собою середовище діяльності ЗМІ зі створення медіаконтенту (телерадіопрограм, надання програмних послуг). Відповідно до широкого підходу, медіасфера – це середовище діяльності ЗМІ, в тому числі друкованих; інформаційних, рекламних, соціологічних агентств, електронних ЗМІ, соціальних мереж, кіностудій, метою якої є створення, поширення, переробка, захист телерадіопрограм, друкованих видань, рекламної продукції, надання послуг програмного мовлення чи супутникового телебачення, радіотехнічного супроводу медіадіяльності, а також здійснення будь-яких інших видів діяльності, спрямованих на публічне вираження права на свободу думки і слова способами, незабороненими законом [526, с. 18, 24].

Основна відмінність між вказаними підходами до визначення поняття «медіасфера» виявляється у його змістовому наповненні, предметних межах інформаційної діяльності, що позначається цим поняттям. Іншими словами, розуміння змісту медіасфери у широкому аспекті включає не лише діяльність ЗМІ, але й рекламних, соціологічних, інформаційних агентств за умови, що результати їхньої діяльності призначені для задоволення публічних потреб у загальнодоступній інформації офіційного,

довідково-енциклопедичного, розважального характеру. У свою чергу, розуміння змісту поняття «медіасфера» в юридичній науці зводиться виключно до діяльності ЗМІ та реалізації особою права на доступ до інформації, на вільне вираження власних поглядів і переконань з використанням вказаних засобів інформаційної діяльності.

Узагальнення наведених підходів дає підстави констатувати, що за своїм змістовим наповненням, внутрішньою структурою, юридичним призначенням поняття «медіасфера» співвідноситься з поняттям «інформаційна сфера» як частина і ціле, що означає поширення на діяльність у медіа-сфері загальних закономірностей розвитку інформаційної сфери України, зумовлених сучасними умовами побудови інформаційного суспільства.

Історично так склалося, що відносини між ЗМІ, рекламними, інформаційними агентствами та державою постійно супроводжувалися виникненням різних інформаційно-правових конфліктів, розвиток яких негативно відбивався на інформаційних правах і свободах громадян, юридичних осіб, авторитеті державних органів.

Як зазначено у звіті Нацради з питань телебачення та радіомовлення за 2016 рік, затвердженому 24.01.2016, за результатами моніторингу зафіксовано порушень у 238 ліцензіатів. Серед типових порушень законодавства про телебачення та радіомовлення, які мали місце в діяльності телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги, були: невиконання умов ліцензії в частині програмної концепції мовлення; несвоєчасне подання заяви про переоформлення ліцензії на мовлення за наявності правових підстав для її переоформлення; недотримання правил рекламної діяльності та спонсорства; не зазначення в передачах інформації про автора та виробника; неподання або відсутність мовлення, передбаченого ліцензією; недостатній обсяг національного аудіовізуального продукту; недостатній обсяг частки пісень державною мовою у добовій масі передач радіомовлення. При цьому у 2016 році загальні надходження до державного бюджету від сплати штрафів за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення склали 32,4 тисячі гривень.

Протягом 2016 року посадовими особами Нацради України з питань телебачення і радіомовлення проведено 141 перевірку провайдерів програмної послуги. За їх результатами до 27 провайдерів застосовано санкцію «оголошення попередження», до восьми – штрафні санкції. Окрім цього, щодо чотирьох провайдерів програмної послуги (ТОВ «КСПлюс», ТОВ «ЮнікастІнвест», ТОВ «ТРК «ЕпсілонТВ», ФОП Кролевець М. В.) подано позови до суду про анулювання ліцензій. За неподання або несвоєчасне подання інформації про свою структуру власності Нацрада України з питань телебачення і радіомовлення у 2016 році наклала штрафні санкції на 486 ліцензіатів. Сума надходжень до державного бюджету України від сплати за них становить 464,1 тисяч гривень. Стосовно суб'єктів інформаційної діяльності, які не сплатили штрафи, ухвалено рішення про звернення до суду [529].

Таку динаміку зростання кількості порушень приписів законодавства у медіасфері можна пояснити постійним підвищенням впливу ЗМІ на свідомість та поведінку членів інформаційного суспільства, поступовим перетворенням інформації на інструмент публічного управління суспільно-політичними процесами. На негативні показники динаміки розвитку інформаційно-правових конфліктів за участю суб'єктів медіадіяльності безпосередньо впливають також спроби тих або інших суб'єктів публічної адміністрації безпідставно втручатися в діяльність ЗМІ, створення фактичних або правових обмежень реалізації конституційно проголошеного права на свободу думки і слова, на вільне вираження власних переконань.

Щодо зазначеної проблеми ще А. Я. Антонович зазначав, що вільне вираження власних думок у друкованому слові походить із права людини вільно розпоряджатися власними зусиллями для досягнення індивідуальних законних цілей. Проте аналогічно з будь-яким «використанням» права і тут можливе зловживання. Наклеп, поширений у пресі проти приватних осіб, образа, поширена в пресі всупереч суспільній моралі, заклики до непокори владі тощо – все це повинно бути віднесено до зловживання «друкованим словом» і таких злочинних дій, які вимагають застосування заходів запобігання та припинення.

З іншого боку, необхідність належного правового регулювання діяльності преси зумовлюється її значенням для всього суспільства [76].

У свою чергу К. К. Арсєнтьєв зазначав, що зумовлена розсудом цензорів, які по-різному розуміли зміст своїх обов'язків, та постійно змінюваними настроями вищих цензурних органів (загальних або спеціальних), частка свободи, якою фактично користувалася преса, постійно піддавалася великим коливанням. Періоди, сприятливі для преси, зазначав дослідник, постійно змінювалися періодами загостреного ставлення до ЗМІ. Але і самі періоди змін були різними, так само як і неоднаковим було ставлення до окремих журналів. Сьогодні на одній території відбувалося те, що завтра в іншій місцевості заборонялося або інкримінувалося у вину не завжди суворому цензору, писав К. К. Арсєнтьєв [530].

Як свідчать погляди класиків правничої думки, з розвитком медіадіяльності, появою нових ЗМІ і масових комунікацій у національному правовому просторі з'являються все нові і нові інформаційно-правові конфлікти, які разом із розширенням способів реалізації права на свободу думки та слова, застосування спеціальних засобів регулювання медіавідносин набувають публічно-правового змісту. Це надає адміністративним інформаційним правопорушенням, що вчиняються в медіасфері, значення одного з найбільш поширених у сучасному суспільстві інформаційно-правових конфліктів, перетворює їх на одну з головних загроз безпеці національного інформаційного простору.

На відміну від адміністративно-деліктного законодавства країн пострадянського союзу [67; 69; 70], чинне в Україні законодавство не містить систематизованого переліку видів адміністративних інформаційних правопорушень, вчинення яких пов'язується з медіадіяльністю.

Одну з перших спроб загальної класифікації правопорушень у медіасфері було здійснено у правилах розгляду справ, пов'язаних із порушенням телерадіоорганізаціями чинного законодавства та умов ліцензій [531]. Попри втрату чинності вказаними правилами, вони створили правову основу для поділу правопорушень у медіасфері за об'єктивними критеріями:

характером об'єктів протиправного посягання, змістом протиправних діянь учасників медіавідносин та галуззю інформаційної діяльності, де вчиняються такі делікти.

Застосування вказаних критеріїв для класифікації правопорушень у медіасфері дозволяє розділити їх на три основних групи: 1. Протиправні діяння, які порушують загальні вимоги законодавства про інформацію: щодо доступу до публічної інформації; безпідставного розголошення інформації, яка містить державну таємницю або є іншою інформацією з обмеженим доступом; щодо захисту суспільної моралі тощо; 2. Правопорушення, які безпосередньо порушують спеціальні вимоги законодавства України до діяльності у галузі телебачення і радіомовлення, а також у сфері рекламної діяльності, що здійснюється з використанням ЗМІ; 3. Інформаційні правопорушення, які порушують правила та умови економічної конкуренції в медіасфері.

Наведена класифікація, незважаючи на об'єктивні критерії свого формування, разом із тим не враховує характеру соціальної шкідливості правопорушень, що вчиняються в медіасфері, так само як і оминає специфіку суб'єктного складу деліктів цього виду. Такий підхід у вирішенні проблеми класифікації складів правопорушень не сприяє їх поділу за критерієм галузевої належності засобів впливу, що застосовуються до порушників норм законодавства у сфері медіа. Певною мірою окреслена проблема ускладнюється дією приписів ч. 2 ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56], за буквальним змістом яких усі види порушень, зазначених у цій частині, а також інші порушення законодавства про телебачення і радіомовлення, визнаються злочинами і підлягають кримінально-правовій кваліфікації. Тим самим законодавець, формулюючи правові підстави криміналізації протиправних діянь у медіа сфері, оминув ряд ключових ознак цієї групи деліктів, зокрема: правовий статус суб'єктів, відповідальних за їх вчинення, спосіб криміналізації деліктів, ступень соціальної шкідливості та характер об'єктів протиправних посягань тощо.

Зумовлений дією норм законодавства України стан правового забезпечення поділу інформаційних правопорушень, що вчиня-

ються в медіасфері, вказує на необхідність застосування спеціальних ознак адміністративних інформаційних правопорушень, сформульованих раніше у п. 1.2. цієї роботи, які у своїй сукупності формують правову основу для викристалізації цих деліктів у самостійний вид порушень, що мають місце в медіасфері.

Застосування спеціальних ознак для формування системи адміністративних інформаційних правопорушень, пов'язаних із медіадіяльністю, дозволяє виділити такі види зазначених деліктів: 1) правопорушення, які порушують встановлені актами законодавства ліцензійні умови провадження діяльності в медіасфері або правила ефірного мовлення; 2) протиправні діяння, що обмежують право особи на вільне вираження власних поглядів чи переконань у ЗМІ або обмежують доступ до ринку медіапослуг; 3) адміністративні правопорушення, які порушують встановлені законодавством України квоти демонстрування медіапродукції вітчизняного виробництва або вимоги щодо трансляції окремих видів медіа-продукції; 4) адміністративні інформаційні правопорушення, які спотворюють економічну конкуренцію на ринку медіаіндустрії; 5) адміністративні правопорушення, що полягають у втручанні посадових осіб органів державного нагляду та контролю в діяльність ЗМІ, журналістів чи суб'єктів рекламної діяльності або створенні фактичних перешкод для їхньої діяльності; 6) адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений режим інформації, зокрема конфіденційної, таємної чи службової, у процесі діяльності ЗМІ, соціальних мереж, суб'єктів рекламної діяльності; 7) адміністративні інформаційні правопорушення, що посягають на встановлений порядок заснування, управління та корпоратизації телерадіоорганізацій, юридичних осіб – друкованих ЗМІ, або ***на*** процедури розкриття публічної інформації про засновників ЗМІ.

Поряд зі сформульованим авторським підходом до визначення видів адміністративних правопорушень у медіасфері в юридичній літературі були запропоновані інші погляди на порушену проблематику.

Так, спираючись на різноманітність санкцій за адміністративні правопорушення, що вчиняються в медіасфері та зважаючи на їхню спрямованість, М. П. Марчук виділяє такі види деліктів:

«1) порушення технічних умов та регламентів використання радіочастотного ресурсу, обладнання, призначеного для трансляції програм;

2) порушення вимог законодавчих актів, пов'язаних із діяльністю мовника, оператора зв'язку чи провайдера програмної послуги (порушення права на інформацію, порушення законодавства про рекламу, антимонопольного законодавства, норм кодексу законів про працю тощо);

3) порушення ліцензійних умов та платежів, ліцензійних кваліфікаційних вимог (недотримання ліцензійних умов, зокрема, щодо дитячого мовлення, несплата за ліцензію на використання радіочастотного ресурсу, несплата за ліцензію на мовлення та періодичних платежів (зборів) за використання радіочастотного ресурсу; несплата за дозвіл на використання радіочастотного обладнання та платежів (зборів) за використання радіочастотного обладнання, порушення норм соціального контенту телевізійних і радіопередач тощо)» [481, с. 148].

У свою чергу Л. Л. Попов виділяє такі види адміністративних інформаційних правопорушень, вчинення яких безпосередньо пов'язано з діяльністю ЗМІ: 1) порушення порядку участі ЗМІ в інформаційному забезпеченні виборчого процесу та процесу референдуму; 2) порушення прав члена виборчої комісії, комісії з підготовки та проведення референдуму, спостерігача, іноземного спостерігача, довіреної чи уповноваженої особи кандидата, політичного об'єднання, уповноваженого представника ініціативної групи з підготовки і проведення референдуму, учасників референдуму або представників ЗМІ; 3) ненадання можливості оприлюднення, спростування чи іншого роз'яснення на захист честі, гідності або ділової репутації; 4) ненадання або не оприлюднення звітів, відомостей про надходження та витрати коштів на підготовку і проведення виборів, референдумів; 5) ненадання відомостей про підсумки голосування; зловживання свободою масової інформації; перешкоджання розповсюдженню продукції ЗМІ; порушення порядку виготовлення чи

розповсюдження продукції ЗМІ; порушення порядку оголошення вихідних даних [532, с. 224, 225].

Сформовані в юридичній літературі підходи до класифікації адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіасфері, мають велике науково-методологічне значення. Їх формування у правовій доктрині створює необхідні передумови для систематизації відповідної групи правопорушень, сприяє вирішенню питання про адміністративну деліктолізацію окремих моделей протиправної, соціально шкідливої поведінки, властивої учасникам публічно-правових медіавідносин. В іншому аспекті класифікація адміністративних інформаційних правопорушень у медіасфері виводить на поверхню ті найбільш суттєві ознаки, які характеризують конкретні елементи складів цих деліктів, чим фактично визначає правові підстави поділу та групування поведінки суб'єктів медіадіяльності за відповідними деліктологічними типами.

В основі правових підстав класифікації адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіасфері, перебувають, передусім, елементи складу цих деліктів, застосування яких забезпечує формування послідовних юридичних зв'язків між властивостями протиправної поведінки учасників публічно-правових медіавідносин, її наслідками та засобами профілактики.

Серед елементів складу адміністративних правопорушень, які покладаються в юридичній літературі в основу класифікації цієї моделі протиправної поведінки, вагоме значення відводиться об'єкту протиправного посягання та охорони [142, с. 7; 218, с. 82].

Ґрунтуючись на принципах верховенства права, недопущення цензури у ЗМІ в будь-якій формі, свободи думки і слова, вільного вираження власних поглядів та переконань, законодавство України, норми якого поширюються на публічно-правові медіавідносини, розвивається шляхом прямої вказівки на ті соціальні цінності, на які відбувається посягання в результаті протиправної інформаційної діяльності. У такий спосіб, через легалізацію юридичних зв'язків між властивостями об'єкта посягання та протиправною поведінкою учасників публічно-правових медіавідносин, законодавець фактично підвищив

юридичне значення факультативних ознак відповідної категорії адміністративних інформаційних правопорушень.

Узагальнене дослідження змісту положень ч. 2 ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56], ч. 2 ст. 27 Закону України «Про рекламу» [54], ст. 41 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [238], ст. 34 Закону України «Про інформаційні агентства» [533] дає підстави включити до родового об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень у медіасфері права, свободи та законні інтереси учасників публічно-правових відносин, що складаються у цій сфері правового регулювання, встановлені законом правила здійснення медіа- та рекламної діяльності, об'єкти права власності ЗМІ, їх інформаційну безпеку, суспільну мораль, а також фізичне і психічне здоров'я споживачів медіапродукції. За такої побудови системи об'єктів адміністративних інформаційних правопорушень в межах медіасфери їх види утворюють конкретні соціальні цінності, наділені індивідуальними, суспільно важливими властивостями, на які здійснюється протиправне посягання.

За загальним правилом, виробленим законодавчою технікою та сприйнятим правовою доктриною, безпосередні об'єкти протиправного посягання визначаються в диспозиціях статей спеціальної частини КУпАП або у спеціальних нормах окремих законів [73, с. 54]. До таких об'єктів необхідно віднести права особи на доступ та поширення інформації з використанням ЗМІ; право на перегляд телерадіопрограм рідною мовою або мовою національних меншин; право на спростування неправдивих відомостей, поширених про особу в ЗМІ; правила рекламування окремих видів товарів та послуг з використанням ЗМІ; правила демонстрування кінофільмів, які вимагають наявності свідоцтва про право на таке демонстрування; право на свободу слова в друкованих чи аудіовізуальних, зокрема, інтернет-ЗМІ; право на захист джерел журналістських відомостей; інформаційна безпека конкретних суб'єктів медіадіяльності чи об'єктів медіаіндустрії.

Незважаючи на широку критику, якій піддається в юридичній літературі концепція соціальних цінностей як об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень [6, с. 84; 534], на наш погляд, застосування вказаної концепції для визначення системи

об'єктів протиправних посягань у медіасфері більш повно відповідає цілям правового регулювання суспільних відносин за участю ЗМІ та суб'єктів рекламної діяльності, сприяє адміністративно-правовій охороні тих цінностей, які своїми властивостями здатні задовольнити публічні інформаційні потреби. Поряд із цим запропонована концепція об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіасфері, дістала свій розвиток у практиці ЄСПЛ, що зумовлює наявність правової аргументації на користь соціальної сутності вказаного елементу складів адміністративних правопорушень.

Зокрема, у Постанові від 06.07.2010, прийнятій Другою палатою ЄСПЛ у справі № № 43453/04 и 31098/05 Гьозель та Йозер проти Туреччини [535] ЄСПЛ встановив, що прояв цензури у будь-який спосіб є порушенням приписів ст. 10 Конвенції Ради Європи «Про захист прав людини та основних свобод». Як випливає з матеріалів справи, заявники, які виступають одночасно видавцем та редактором обох періодичних журналів відповідно, були піддані покаранню у формі штрафу. У свою чергу, одне з видань було заборонено на два тижні, а інше обмежено в публічному оприлюдненні на тиждень за опублікування трьох статей, які згідно з рішеннями національних судів Туреччини містили заяви терористичного змісту.

Дослідивши матеріали справи та позицію національних судових органів Туреччини, ЄСПЛ встановив, що застосування майнових та організаційних покарань за порушення вимог національного законодавства, враховуючи недоведеність факту вмісту терористичних закликів у періодичних виданнях, є порушенням права на свободу вираження поглядів та переконань. При цьому ЄСПЛ звернув увагу на системність порушення національними органами Туреччини прав і свобод, передбачених у ст. 10 Конвенції Ради Європи «Про захист прав та основних свобод», у зв'язку з чим рекомендував згаданій державі внести необхідні зміни до актів національного законодавства [535].

Аналогічна позиція ЄСПЛ щодо визнання об'єктом правового захисту саме соціальних цінностей, виражених у формі права на свободу думки і слова, на вільне вираження переконань,

одержала свій розвиток і в інших справах, зокрема: Українська Прес-група проти України», № 72713/01 від 29.03.2005 [536], Ляшко проти України», № 21040/02 від 10.08.2006 [537], Газета «Україна-Центр» проти України», № 16695/04 від 15.10.2010 [538], у яких міжнародний юрисдикційний орган визнав протиправними дії суб'єктів публічної адміністрації України саме через порушення права на свободу поглядів та вільне вираження власних переконань в ЗМІ.

З наведених справ випливає загальна спрямованість судової практики міжнародних установ на охорону та захист тих цінностей, соціальне значення яких для інформаційного суспільства визнано в нормах міжнародно-правових актів. Така лінія розвитку судової практики у справах, пов'язаних з адміністративними інформаційними правопорушеннями у медіасфері, забезпечує більш повний юридичний зв'язок між їх об'єктивними ознаками. Поряд із цим імплементація базових положень відповідної практики ЄСПЛ у норми національного законодавства забезпечує практичне впровадження другого принципу Резолюції Ради Європи № 2 «Свободи журналістів і права людини», ухваленій на Четвертій Європейській конференції міністрів з питань політики в галузі ЗМІ у Празі 4-5 грудня 1994 р., відповідно до якого «журналістська практика в різноманітних електронних і друкованих ЗМІ ґрунтується, зокрема, на основоположному праві на свободу вираження поглядів, гарантованому статтею 10 Європейської конвенції з прав людини, та на її тлумаченні в практиці органів Конвенції» [528].

Тим більше, як випливає з преамбули Декларації «Про свободу вираження поглядів та інформації», схваленої Комітетом Міністрів Ради Європи на семидесятій сесії 29.04.1982, «свобода вираження поглядів та інформації є необхідною для соціального, економічного, культурного й політичного розвитку кожної людини та є умовою гармонійного прогресу соціальних і культурних груп, націй та міжнародної спільноти» [527].

Встановлюючи ознаки об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень, вчинення яких пов'язується з медіадіяльністю, законодавство України використовує декілька способів формулювання ознак протиправного діяння: по-перше,

через застосування правових конструкцій, які допускають вчинення конкретних деліктів як активною, так і пасивною поведінкою учасників публічно-правових медіавідносин; по-друге, через пряму вказівку на форму протиправного діяння, яке становить основу адміністративного інформаційного правопорушення; по-третє, шляхом використання бланкетних норм адміністративно-деліктного законодавства України для визначення ознак протиправних діянь учасників медіавідносин.

Як показує Системне тлумачення змісту адміністративно-деліктних норм, якими визначаються ознаки протиправних діянь в медіасфері, законодавець переважно пов'язує їх вчинення з активними діями учасників суспільних відносин у відповідній галузі діяльності. Такий законодавчий підхід досягається через застосування таких правових конструкцій, як: «незаконне втручання в діяльність ЗМІ», «подвійне ліцензування діяльності ЗМІ» (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення») [56]; «розповсюдження і поширення фільмів без державного посвідчення на право розповсюдження фільмів» (ст. 164-7 КУпАП) [53]; тощо.

З лінгвістичного тлумачення термінів, які становлять основу вказаних правових конструкцій, простежується постановка основного акценту саме на активні, вольові, протиправні дії суб'єктів медіадіяльності, з якими закон пов'язує вчинення адміністративних інформаційних правопорушень. При цьому законодавство України щодо визначення протиправних дій, що становлять основу об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень, розвивається двома способами: через формулювання ознак відповідних дій у диспозиції адміністративно-деліктних норм; шляхом відсилання до змісту матеріально-правових норм, які встановлюють вимоги до конкретного виду інформаційної діяльності, або процедур виконання окремих обов'язків суб'єктами публічної адміністрації в медіа-сфері.

Перший з наведених способів допускає нормативне формулювання змісту об'єктивної сторони адміністративного інформаційного правопорушення як через визначення в диспозиціях адміністративно-деліктних норм конструктивних ознак конкретного делікту, так і шляхом його нормативного визначення у спеціальних дефініціях.

Прикладом протиправних дій суб'єктів медіадіяльності, ознаки яких прямо передбачаються в диспозиціях правових норм, є адміністративне правопорушення, склад якого визначений у ст. 164-6 КУпАП [53], в якому об'єктивна сторона розглядається як демонстрування фільмів, або розповсюдження фільмів шляхом продажу чи передачі в прокат фільмокопій, чи їх виготовлення без державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів. Іншим прикладом того ж порядку є неподання або подання завідомо недостовірної інформації щодо вартості розповсюдженої реклами та/або виготовлення реклами центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, необхідної для здійснення ним передбачених цим Законом повноважень [54].

Прикладом іншого способу нормативного формулювання змісту об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень є положення ст. 164-7 КУпАП [53], що містять пряму вказівку на вид протиправних дій, якими здійснюється посягання на охоронювані законом соціальні цінності, проте не розкривають їх змісту в адміністративно-деліктних нормах. Однак із системного тлумачення змісту норм, передбачених у ст. 164-7 КУпАП [53], та приписів положення «Про державне посвідчення на право демонстрування і розповсюдження фільмів», затвердженого Постановою КМУ від 17.08.1998 № 1315 [539], випливає комплекс вимог до діяльності суб'єктів кінематографії, недотримання яких у розумінні норм, закріплених у ст. 164-7 КУпАП, визнається порушенням умов на право розповсюдження фільмів, передбачених відповідним державним посвідченням на таке розповсюдження і демонстрування.

Близький спосіб формулювання змісту об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень використовується в нормах ч. 2 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56] у визначенні протиправними окремих дій телерадіоорганізацій та провайдерів програмних послуг. Як випливає зі змісту наведеної норми, телерадіоорганізації та провайдери програмних послуг несуть юридичну відповідаль-

ність за порушення вимог Закону України «Про телебачення і радіомовлення» та ліцензійних умов провадження діяльності у галузі телебачення та радіомовлення. За буквальним змістом наведеної норми протиправним діянням телерадіоорганізацій та провайдерів програмних послуг вважається дія чи бездіяльність, яка порушує вимоги норм вказаного Закону України, а також приписи положення «Про видачу ліцензії провайдеру програмної послуги», схваленого Нацрадою України з питань телебачення і радіомовлення 28.12.2011 № 2979 (в редакції положення від 06.11.2014 № 1187 [540]) за умови, що відповідне діяння не підпадає під кваліфікацію інших адміністративно-деліктних норм.

У конструюванні в такий спосіб об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень законодавець обмежується лише вказівкою на протиправність вчинення окремих дій щодо конкретних соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері, наприклад: встановлених законом правил здійснення діяльності в галузі телебачення і радіомовлення, права особи на інформацію, яка поширюється ЗМІ, тобто подає в узагальненій формі об'єктивні ознаки цих деліктів.

Виходячи з раніше наданої класифікації протиправних діянь суб'єктів медіадіяльності, а також способів їх адміністративної деліктолізації, можна запропонувати такі ознаки об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень в медіасфері:

1. Протиправні дії завжди відображають модель активної поведінки суб'єктів медіа-діяльності, спрямованої на досягнення протиправних цілей.

2. Дії суб'єктів медіа-відносин є наслідком здійснення покладених на них обов'язків щодо забезпечення публічних інформаційних потреб або дотримання правил здійснення медіа діяльності.

3. Як правило, протиправні дії суб'єктів медіавідносин виявляються у безпідставному втручанні в діяльність ЗМІ, створенні перешкод професійній роботі журналістів, демонструванні, розповсюдженні чи поширенні медіа-продукції всупереч встановленим законом правилам здійснення такої діяльності, порушення встановлених правових режимів масової інформації.

4. Протиправні дії учасників медіавідносин мають конкретну цільову спрямованість, що й зумовлює їх деліктологічну сутність, прагнення досягти мети, яка суперечить публічному інформаційному правопорядку в медіа-просторі.

5. Зазвичай вчинення протиправних дій в медіасфері передбачає застосування спеціальних засобів вчинення адміністративних інформаційних правопорушень: ЗМІ, спеціального обладнання для пошуку, обробки та захисту інформації, засобів створення фільмокопій, копій телерадіопрограм, редакційних матеріалів тощо.

Таким чином, формування об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень переважно на основі протиправних дій суб'єктів публічно-правових медіавідносин вказує на вольовий характер цих деліктів, їх професійну сутність та цільову спрямованість, що передбачає нерозривний зв'язок з медіадіяльністю, її результатами, а також публічними інформаційними потребами.

На відміну від протиправних дій, бездіяльність як форма поведінки учасників публічно-правових медіавідносин має місце тоді, коли законом вчинення адміністративних інформаційних правопорушень пов'язується з нетриманням ними встановлених правил здійснення відповідного виду інформаційної діяльності або невиконанням покладених обов'язків у зв'язку з відсутністю у порушників прямих намірів щодо дотримання чинних у національному медіапросторі правових обмежень, дозволів чи заборон.

Слід підкреслити, що в юридичній літературі, взагалі, існує науковий погляд, який ототожнює зміст поняття «правопорушення» з фактом невиконання юридичних обов'язків, що вказує на негативну соціальну оцінку протиправної бездіяльності як форми вираження об'єктивної сторони делікту.

Так, поділяючи наведену позицію, П. П. Пусторослєв визначав правопорушення як недодержання правил об'єктивного права, тобто правового порядку, встановленого державою. Дослідник зазначав, що вчиняє правопорушення та людина, або той союз людей, який у конкретному випадку не виконує покладених на нього обов'язків, незважаючи на їх встановлення державою заради задоволення потреб громадян та іноземців [83].

У свою чергу В. М. Хвостов визначав поняття правопорушення, зокрема, як невиконання особою покладеного на неї державою обов'язку, забезпеченого санкцією правової норми [438, с. 908].

Виходячи з таких поглядів класиків правничої думки, правовим фундаментом протиправної бездіяльності учасників публічно-правових медіавідносин виступає закріплений у нормах законодавства України щодо них юридичний обов'язок щодо вчинення конкретних дій або утримання від таких дій чи виконання встановлених правил медіадіяльності. Розвиток такого концептуального підходу дозволяє виділити такі види протиправної бездіяльності учасників публічно-правових медіавідносин: 1) неподання або несвоєчасне подання інформації, передбаченої ч. 2 ст. 59 (для телерадіоорганізацій) або ч. 9 ст. 40 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (для провайдерів програмної послуги); 2) ненадання інформації на запит журналіста або іншого працівника ЗМІ; 3) не надання фізичній або юридичній особі можливості реалізації права на спростування неправдивих або таких, що посягають на честь, гідність чи ділову репутацію, відомостей відповідно до положень Законів України «Про телебачення і радіомовлення» та «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»; 4) не оприлюднення інформації відповідно до приписів статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»; 5) надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; 6) невиконання телерадіоорганізаціями та провайдерами програмних послуг умов наданих ліцензій та передбачених актами законодавства України правил здійснення медіадіяльності; 7) недотримання національними телерадіоорганізаціями встановленої Законом України «Про телебачення і радіомовлення» квоти демонстрування кіно-, аудіопродукції вітчизняного виробництва; 8) недодержання встановлених Законом України «Про рекламу» допустимих обсягів реклами в структурі загального ефірного мовлення; 9) ненадання або безпідставна відмова в акредитації журналіста або ЗМІ в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах чи організаціях; 10) ненадання телерадіоорганізацією Нацраді з питань телебачення і радіомовлення

протягом календарного року концепції програмного мовлення; 11) ненадання або умисне приховування телерадіоорганізацією інформації про засновників, оприлюднення якої є обов'язковим відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення».

Формулюючи конструкцію об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень, в основі яких лежить протиправна бездіяльність, законодавство України аналогічно з адміністративно-деліктними нормами законодавства багатьох країн світу [67; 69; 541; 542], як правило, виходить із наявності кореспондуючих відповідній формі протиправної поведінки юридичних обов'язків. Таким чином, для законодавчого визнання протиправною конкретної моделі бездіяльності ключового значення набувають позитивні зобов'язуючі та забороняючі норми, які встановлюють пряму вимогу активної поведінки суб'єктів медіадіяльності у визначеній актами законодавства України ситуації.

Якщо ж зважати на відповідні правила формування об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень, то складається ситуація, за якої визнання протиправною бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації в медіасфері є можливим лише за наявності нормативно-встановлених обов'язків, спрямованих на створення сприятливих умов для діяльності ЗМІ, невтручання в їхню діяльність без достатніх правових підстав, забезпечення кожному права на свободу думки і слова, на вільне вираження власних поглядів та переконань.

Сприйнятий у нормах законодавства України підхід до формування об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень, суб'єктами вчинення яких визнаються посадові особи органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування або самі суб'єкти публічної адміністрації, узгоджується з положеннями ст. 1 Європейської Хартії Свободи преси, відповідно до яких, кожен уряд зобов'язаний підтримувати, поважати та захищати будь-які ЗМІ у різних їх проявах, а також їх політичне, соціальне та культурне призначення в суспільстві [543].

Що ж до ЗМІ, суб'єктів рекламної діяльності та журналістів, юридична кваліфікація їхньої поведінки як протиправної без-

діяльності виходить із загальнообов'язкових правил медіа-діяльності, виконання яких утворює систему юридичних обов'язків для цих учасників публічно-правових інформаційних відносин.

Аналіз під таким кутом зору передбачених законодавством України складів адміністративних інформаційних правопорушень, вчинення яких пов'язується з протиправною бездіяльністю, вказує на переважне ототожнення відповідної форми об'єктивної сторони з фактами недодержання правил здійснення медіадіяльності, тоді як бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації пов'язується із забезпеченням права на доступ до офіційної інформації.

Розвинутий у нормах законодавства України підхід до формулювання протиправної бездіяльності учасників публічно-правових медіавідносин відображає юридичні межі правомірної реалізації змісту їхньої правосуб'єктності, що забезпечує узгодження правових обмежень, зобов'язань та заборон, дія яких поширюється на ЗМІ, журналістів, суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють державне регулювання, нагляд і контроль у відповідній галузі інформаційної діяльності.

Водночас для конкретизації протиправних властивостей окремих адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіасфері, законодавець легалізував окремі спеціальні ознаки об'єктивної сторони таких деліктів, чим фактично надав їм значення кваліфікуючих рис, відсутність яких виключає склад правопорушення. Йдеться про такі ознаки об'єктивної сторони, як місце, час, спосіб та обстановка вчинення адміністративного інформаційного правопорушення.

Як приклад адміністративних інформаційних правопорушень в медіа-сфері, склад яких безпосередньо містить вказівку на факультативні ознаки протиправної поведінки, можна назвати трансляцію телепередач, виготовлених після 1 серпня 1991 року, що містять популяризацію або пропаганду органів держави-агресора та їхніх окремих дій, що виправдовують чи визнають правомірною окупацію території України (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56]; Порушення передбаченого законом порядку ведення перед-

виборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням друкованих, електронних (аудіовізуальних) ЗМІ; порушення заборони протягом визначеного законом часу у будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної телерадіопрограми відповідного кандидата, політичної партії (блоку), давати будь-яку інформацію щодо цього кандидата, цієї політичної партії (блоку) власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками ЗМІ, інформаційних агентств, (ст. 212-9 КУпАП); ненадання відповідному суб'єкту виборчого процесу, щодо якого оприлюднено інформацію, яку він вважає недостовірною, на його вимогу (звернення) можливості у визначеному законом порядку оприлюднити відповідь щодо такої інформації (ст. 212-11 КУпАП) [53].

З наведених прикладів випливає, що прояв спеціальних ознак об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень, які вчиняються в медіасфері, пов'язується з настанням певних подій (перебігу виборчого процесу чи процесу референдуму, зміна часу доби), використанням спеціальних інструментів обробки та поширення масової інформації (застосування електронних, аудіовізуальних, друкованих ЗМІ, використання екранного мовлення, радіочастотного ресурсу) тощо.

Визначаючи коло суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень, пов'язаних зі здійсненням медіадіяльності, законодавець водночас у ч. 1 ст. 71 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56] включив до їх складу телерадіоорганізації та провайдерів програмних послуг, тоді як, визначаючи у ч. 1 ст. 71 цього Закону суб'єктів відповідальності за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення, відніс до них також керівників та працівників телерадіоорганізацій, провайдерів програмних послуг, інших суб'єктів господарської діяльності, посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації [53]. Системне тлумачення змісту наведених норм вказує на невичерпність суб'єктного складу правопорушень, що вчиняються в медіасфері лише телерадіоорганізаціями та провайдерами програмних послуг. Підтвердженням такого висновку є застосовані у ч. 1 ст. 71

вказаного Закону України конструкції «інші суб'єкти господарської діяльності», «посадові особи телерадіоорганізацій та провайдерів програмних послуг», а також суб'єкти публічної адміністрації, наділені функціями нагляду та контролю в медіасфері, їх посадові особи.

Виходячи з нормативного контексту використання вказаних конструкцій, наукове з'ясування їхнього змісту вимагає звернення до логічного тлумачення інших норм Закону України «Про телебачення і радіомовлення» в частині визначення суб'єктного складу відносин, що регулюються цим Законом.

Як випливає зі змісту положень ст. 1 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», окрім телерадіоорганізацій та провайдерів програмних послуг, до категорії учасників медіавідносин законодавство України відносить також: 1) власників суб'єкта інформаційної діяльності у сфері телебачення і радіомовлення; 2) операторів багатоканальних телемереж; 3) осіб, пов'язаних із суб'єктом інформаційної діяльності у сфері телебачення і радіомовлення; 4) студії [56]. Правовим та науковим підґрунтям для включення вказаних суб'єктів до категорії учасників медіавідносин у сфері господарювання виступають вироблені правовою доктриною ознаки загального поняття «учасник відносин у сфері господарювання», застосування яких для системного тлумачення змісту норм, передбачених у ст. 1 та ч. 1 ст. 71 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», дозволяє більш точно встановити коло суб'єктів, із діяльністю яких закон пов'язує порушення вимог законодавства у сфері медіа.

Серед ознак учасників відносин у сфері господарювання, що забезпечують вирішення порушеної проблематики, О. М. Вінник, зокрема, називає: безпосереднє здійснення господарської діяльності (виробництво продукції, виконання робіт, надання послуг) або управління господарською діяльністю; набуття статусу суб'єкта господарських правовідносин у порядку, визначеному законом; наявність майна, необхідного для здійснення вибраної суб'єктом або покладеної на нього господарської діяльності чи управління такою діяльністю; визнання господарської правосуб'єктності [544, с. 60-61].

Дотримуючись аналогічного погляду щодо ознак учасників відносин у сфері господарювання, В. С. Щербина додає також до них наявність господарської компетенції, відповідальність за здійснення господарської діяльності чи управління нею, а також припинення суб'єкта господарського права, або його статусу [545, с. 84-85].

Аналіз указаних ознак учасників відносин у сфері господарювання дає підстави констатувати, що у розумінні дії приписів ч. 1 та 2 ст. 71 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56] суб'єктами правопорушень, що вчиняються в медіасфері, є: телерадіоорганізації, оператори багатоканальних телемереж, провайдери програмних послуг, засновники таких суб'єктів господарювання, а також журналісти, головні редактори, редактори телерадіопрограм, суб'єкти публічної адміністрації та посадові особи, що здійснюють функції регулювання, нагляду і контролю за додержанням законодавства про телебачення і радіомовлення.

Разом із тим, з огляду на види інформаційної діяльності, що здійснюються в медіасфері, наведений перелік суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень у цій сфері правового регулювання є неповним. На підставі положень ст. 27 Закону України «Про рекламу» [54], ст. 1 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [238] та ст. 1 Закону України «Про інформаційні агентства» [533] до суб'єктів правопорушень, що вчиняються в медіасфері, слід також віднести: 1) виробників реклами; 2) рекламодавців; 3) розповсюджувачів реклами; 4) друковані засоби масової інформації; 5) інформаційні агентства.

Незважаючи на окремі відмінності у правовому статусі, організаційно-правових формах та способах діяльності, учасники медіавідносин у сфері господарювання мають групу спільних ознак, що характеризують їх як суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень. Такі ознаки випливають із системного тлумачення змісту дефініцій, якими позначається відповідна категорія суб'єктів медіадіяльності, легалізованих у нормах законодавства України, і полягають у тому, що: 1) діяльність таких суб'єктів здійснюється на професійній основі

і спрямована на збирання, зберігання, обробку інформації, використання ІКТ з метою створення телерадіопрограм, надання населенню програмних послуг телевізійного мовлення, виготовлення рекламної продукції, а також створення авторських матеріалів у друкованій формі; 2) суб'єкти медіа-відносин, за винятком споживачів, здійснюють свою діяльність на постійній основі; 3) суб'єкти медіадіяльності створюються та діють у формі юридичної особи, а у випадках, прямо передбачених нормами законодавчих актів України, також здійснюють свою діяльність у статусі фізичної особи-підприємця; 4) законодавче встановлення особливих вимог до діяльності в галузі телебачення і радіомовлення, друкованих засобів масової інформації, інтернет ЗМІ зумовлює спеціальну правосуб'єктність осіб, які здійснюють вказані види діяльності. Така правосуб'єктність, зокрема, полягає в такому: по-перше, у спеціальних підставах набуття правосуб'єктності, якими поряд із нормами інформаційного законодавства виступають ліцензійні умови провадження діяльності у галузі телерадіомовлення, рекламної та інформаційно-видавничої діяльності; по-друге, у комплексі спеціальних прав та обов'язків, які визнаються законодавством України за суб'єктами медіадіяльності; по-третє, у спеціальних вимогах, що пред'являються законодавством України до медіадіяльності, та, по-четверте, у спеціальних підставах, процедурах застосування і видах стягнень, які існують у медіасфері; 5) формами зовнішнього вираження (результатами) медіадіяльності є створення, публічне оприлюднення телерадіопрограм, примірників друкованої продукції, рекламних оголошень, що поширюються в ЗМІ, а також обробка в будь-який незаборонений законодавством України спосіб інформації, призначеної для задоволення публічних інформаційних потреб; 6) у випадках, передбачених законодавством України, суб'єкти медіадіяльності можуть засновуватися уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації, а у визначених випадках – громадськими об'єднаннями чи приватними фізичними або юридичними особами; 7) суб'єкти медіадіяльності несуть юридичну відповідальність усім належним їм на праві власності майном, окрім обмежень, встановлених законами України.

Наведені ознаки учасників медіавідносин у сфері господарювання у своїй сукупності обумовлюють їх спеціальний статус як суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень. Зазначений адміністративно-правовий статус учасників медіавідносин досягається через пряму вказівку на особливості їхньої діяльності у формулюванні нормативного визначення кожного з таких суб'єктів.

В аспекті дослідження складів адміністративних інформаційних правопорушень законодавчий зв'язок між об'єктивними та суб'єктивними ознаками протиправної поведінки суб'єктів сприяє цілісності юридичної конструкції конкретного делікту, забезпечує цілеспрямований вплив заходів адміністративного примусу на порушника приписів норм законодавства у сфері медіа, що проявляється через більш повну та об'єктивну оцінку правових наслідків соціально шкідливої діяльності. З іншого боку, легалізація прямих юридичних зв'язків між спеціальними ознаками суб'єкта адміністративних інформаційних правопорушень у медіасфері та властивостями видів їхньої діяльності дозволяє правотворчим органам формувати більш точний, об'єктивно виправданий підхід до визначення видів і розмірів санкцій за відповідні делікти.

На противагу загальному нормативному підходу до визначення суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіасфері, законодавство України з відповідного питання щодо суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб розвивається в інший спосіб. Традиційно за законодавством України протиправна поведінка посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації кваліфікуються через призму ознак складів адміністративних правопорушень, які порушують встановлений порядок державного регулювання, нагляду чи контролю у сфері господарювання, або через ознаки злочинів, передбачені у ст. 171 КК України.

В останньому випадку у процесі криміналізації протиправних діянь, що вчиняються посадовими особами публічної адміністрації в медіасфері, законодавець обмежив об'єктивні ознаки таких діянь незаконним перешкоджанням правомірної, професійної діяльності журналіста. Саме ж перешкоджання

професійній діяльності журналіста як вид протиправного діяння, згідно з приміткою до ст. 345-1 КК України, являє собою систематичну діяльність особи, пов'язану зі збиранням, одержанням, створенням, поширенням, зберіганням або іншим використанням інформації з метою її поширення на невизначене коло осіб через друковані засоби масової інформації, телерадіоорганізації, інформаційні агентства, мережу Інтернет [99]. При цьому пряма вказівка на службову особу як суб'єкта злочинів, види яких передбачені у ст. 171 КК України, міститься лише у частині третій цієї статті, тоді як можливість визнання посадових чи службових осіб публічної адміністрації суб'єктами відповідної категорії злочинів випливає лише за умови системного тлумачення об'єктивних ознак їх складів.

Незважаючи на наявні обмеження сфери застосування приписів норм ст. 171 КК України за суб'єктом та об'єктами протиправного посягання, в юридичній літературі криміналізація протиправних діянь, що посягають на правомірну професійну діяльність журналіста, одержала підтримку з огляду на триваючі в Україні процеси адаптації законодавства України до законодавства ЄС, зокрема, в частині регулювання медіавідносин.

Як зазначає О. В. Каплій, перешкоджання професійній правомірній діяльності журналіста залишається найбільш поширеним видом злочинів проти ЗМІ, за якими йдуть побиття, вбивство журналістів, цензура тощо. Зважаючи на такі фактичні дані, дослідниця вважає, що встановлення у ст. 171 КК України кримінальної відповідальності за перешкоджання професійній правомірній діяльності журналіста стало важливою формою державного захисту представників ЗМІ від протиправних дій з боку окремої, кримінально активної частини населення [546, с. 74, 75].

Поділяючи в цілому наукову позицію щодо необхідності посилення юридичного захисту журналістів через визнання ознак суспільної небезпеки за перешкоджанням професійній діяльності цієї категорії працівників, водночас треба зазначити, що КК України виокремив в окремі види злочинів злочини проти життя, здоров'я чи майна журналістів, членів їхніх сімей

(ст. 346-1, 347-1 та 348-1 КК України) [99]. У такий спосіб закон відокремив злочини, які передбачають фізичне посягання на соціальні цінності, пов'язані з життєдіяльністю журналіста та його професійною діяльністю. Відповідно, КК України відмежовує склади злочинів, передбачені у ст. 171 – перешкоджання правомірній професійній діяльності журналістів – від будь-яких інших кримінальних посягань на їхнє життя чи здоров'я. У зв'язку з цим у розумінні змісту диспозиції ст. 171 КК України перешкоджання професійній правомірній діяльності журналіста передбачає ймовірність вчинення цього виду злочинів саме посадовими та службовими особами суб'єктів публічної адміністрації, які наділені організаційно-розпорядчими чи адміністративно-господарськими повноваженнями. З позицій приписів ст. 171 КК України вказані властивості правового статусу посадових осіб публічної адміністрації визначаються так само через ознаки суб'єкта злочину, пов'язаного з перешкоджанням законній професійній діяльності журналістів. Окрім звуження суб'єктного складу злочинів, передбачених у ст. 171 КК України, кримінальний закон істотно обмежує також сферу відповідальності посадових осіб публічної адміністрації за об'єктивними підставами застосування кримінальних покарань та об'єктами протиправного посягання в медіасфері.

Спираючись на чинну редакцію ст. 171 КК України [99] та враховуючи фактичні реалії професійної діяльності журналістів, Є. О. Письменський піддає критиці відображений в нормах КК України підхід до криміналізації злочинів, що посягають на професійну правомірну діяльність журналістів. Дослідник зазначає, що, ймовірно, окрема частина українського суспільства вбачає у посиленні або розширенні кримінальної репресії єдиний спосіб охорони конкретних соціальних цінностей від протиправних посягань. Таку правотворчу практику, зважаючи на зміст ст. 171 КК України, Є. О. Письменський називає «даремним витрачанням засобів кримінально-правової охорони», що розбалансує юридичну спрямованість норм кримінального законодавства України [547, с. 92, 93].

Наслідком практичної реалізації закріпленого в нормах КК України та КУпАП підходу до правової кваліфікації проти-

правних діянь, що вчиняються посадовими особами суб'єктів публічної адміністрації, наділених функціями регулювання, нагляду та контролю, є нормативне ігнорування цілої групи ключових матеріально-правових об'єктивних і суб'єктивних ознак соціально шкідливої поведінки, яка проявляється в діяльності відповідної категорії учасників публічно-правових медіавідносин. Сутність таких матеріально-правових ознак виявляється у спеціальному правовому статусі суб'єктів публічної адміністрації, наділених зазначеними вище функціями, особливих процедурах ліцензування діяльності телерадіоорганізацій, провайдерів програмних послуг, визнання права ефірного мовлення за суб'єктами медіа-діяльності, порядку реєстрації друкованих ЗМІ та наданні примірників друкованих випусків видань, способах проведення перевірок діяльності ЗМІ тощо.

Якщо ж іти за логічним підходом законодавця, відображеним у нормах КУпАП та КК України, то складається ситуація, коли закріплені в положеннях матеріального медіа-законодавства особливості правового статусу посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, наділених функціями державного регулювання, нагляду та контролю у відповідній сфері суспільної діяльності, не одержали свого визнання на рівні адміністративно-деліктних і кримінально-правових норм. Як наслідок, правова кваліфікація протиправної діяльності Нацради з питань телебачення і радіомовлення, АМКУ, їх посадових осіб, інших суб'єктів публічної адміністрації в медіасфері здійснюється виходячи з базових критеріїв поділу компетенції відповідної групи учасників публічно-правових медіавідносин.

Нинішній стан правового забезпечення адміністративної деліктолізації протиправних діянь суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, що вчиняються в медіасфері, зумовлює необхідність доповнення чинного в Україні адміністративно-деліктного законодавства новими складами адміністративних інформаційних правопорушень, які дозволять вирішити окреслену проблему.

Так, КУпАП слід доповнити новою статтею 164-16 такого змісту:

1. «Стаття 164-16. Порушення порядку діяльності засобів масової інформації та журналістів;

1. Порушення встановленого актами законодавства України порядку діяльності засобів масової інформації, в тому числі тих, які здійснюють свою діяльність виключно через мережу Інтернет, зокрема інформаційних агентств:

1) незаконне втручання в діяльність вказаних суб'єктів господарювання, що призвело до виникнення перешкод у їхній правомірній діяльності з вини суб'єкта публічної адміністрації або його уповноважених посадових осіб;

2) порушення порядку проведення ліцензування діяльності засобів масової інформації чи провайдерів програмних послуг у разі, коли закон передбачає обов'язкове ліцензування такої діяльності, вчинене шляхом безпідставного вимагання від ліцензіата документів, надання яких не передбачено законодавством України про ліцензування господарської діяльності, порушення строків видачі ліцензій, безпідставне скасування конкурсів на видачу ліцензій;

3) порушення порядку та/або строків проведення державної реєстрації засобів масової інформації та інформаційних агентств;

4) безпідставне порушення процедур або строків проведення конкурсів на доступ до радіочастотного ресурсу або надання право екранного (ефірного) мовлення засобам масової інформації;

5) порушення встановлених законодавством України підстав, процедур або строків проведення перевірок діяльності засобів масової інформації, включно з тими, які проводять свою діяльність виключно через Інтернет, інформаційних агентств, так само які і безпідставне вилучення чи порушення правомірного режиму використання обладнання, яке належить суб'єктам медіадіяльності чи перебуває на законних підставах у їх використанні, – тягне за собою накладення на посадових осіб суб'єктів владних повноважень, зазначених у статті 70 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», штрафу у розмірі від восьмисоти до однієї тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян з обов'язковим відшкодуванням засобу масової інформації, включно з тими, які здійснюють свою діяльність лише через Інтернет, інформаційному агентству або його посадовій особі, визнаній потерпілою від правопорушення,

завданої шкоди у повному розмірі за рахунок коштів державного бюджету».

2. Статтю 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» доповнити частиною тринадцятою такого змісту:

«13. За порушення процедур та строків видачі ліцензій телерадіоорганізаціям, провайдерам програмних послуг, безпідставне втручання в діяльність засобів масової інформації або журналістів чи порушення порядку розподілу обсягів ефірного мовлення Національна Рада з питань телебачення і радіомовлення, інші суб'єкти владних повноважень, зазначені у статті 70 цього Закону, зобов'язані відшкодувати завдану шкоду в повному обсязі згідно з нормами чинного законодавства України».

За своїм змістом та юридичною спрямованістю вказані законодавчі пропозиції передбачають необхідність формулювання статті 171 КК України в новій редакції такого змісту:

«1. Умисне перешкоджання професійній діяльності журналіста посадовою чи службовою особою суб'єкта владних повноважень, підприємства, установи чи організації або окремого громадянина – карається штрафом від двох до трьох тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян, або виправними роботами на строк до п'яти років, чи позбавленням волі від трьох до п'яти років із конфіскацією майна, яке одержано незаконним способом внаслідок вчинення злочину.

2. Вплив на журналіста з метою перешкоджання виконанню ним професійних обов'язків у спосіб, що загрожує його життю чи здоров'ю чи обмеженню свободи, або переслідування журналіста у зв'язку з його законною професійною діяльністю – караються штрафом від двох тисяч п'ятисот до трьох тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян, або обмеженням волі на строк від чотирьох до п'яти років, чи позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, якщо вони були вчинені посадовою чи службовою особою суб'єкта владних повноважень з використанням свого службового становища або за попередньою змовою групою осіб, – караються обмеженням волі від чотирьох до п'яти років або позбавленням волі на строк від восьми до десяти років».

Внесення зазначених змін до законодавства України, на наш погляд, сприятиме вирішенню щонайменше двох важливих проблем: об'єктивної адміністративної деліктолізації протиправних діянь, що вчиняються суб'єктами публічної адміністрації, їх посадовими особами як учасниками медіавідносин, а по-друге, законодавчому узгодженню суб'єктного складу відповідної категорії деліктів та відповідальності за їх вчинення.

У формуванні адміністративно-деліктологічної характеристики суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіасфері, на нашу думку актуальним видається науковий погляд, згідно з яким вказаний елемент складу адміністративного делікту становить правову та наукову основу для формулювання поняття «суб'єкт адміністративної відповідальності» [266, с. 142–143; 267, с. 269].

Розвиток наведеного наукового погляду з позицій чинного в Україні законодавства означає, що за загальним правилом законодавче визнання того чи іншого учасника публічно-правових медіавідносин суб'єктом адміністративного інформаційного правопорушення тягне за собою визнання за такими суб'єктами здатності нести адміністративну відповідальність.

Таким чином, адміністративно-деліктне законодавство України пов'язало в єдиний правовий механізм деліктологічні властивості суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень та відповідальність у медіасфері, а також матеріально-правові обмеження, заборони та процесуальні правила визнання учасника медіавідносин винним у вчиненні правопорушення.

Водночас, як показує системне тлумачення положень ч. 6 та 7 ст. 6 та ч. 1 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56], законодавство України передбачає виняток із загального правила про взаємозв'язок ознак суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень та суб'єктів адміністративної відповідальності за делікти в медіасфері. Сутність цього винятку полягає в тому, що згідно з приписами норми, передбаченої у ч. 6 ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», «відповідальність за зміст програм та передач несе керівник телерадіоорганізації або автор (автори) програми та/чи передачі» [56]. При цьому законодавство України допускає

покладення юридичної відповідальності за зміст окремих телерадіопрограм на інших осіб, не зазначених у ч. 6 ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення».

Через запровадження в національне інформаційне законодавство вказаних нормативних правил законодавець не лише легалізував переважно спеціальний характер суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень та адміністративної відповідальності в медіасфері, але й фактично обмежив відповідальність журналістів за незаконне збирання, розголошення чи використання інформації в телерадіопрограмах, матеріалах друкованих та Інтернет ЗМІ.

Аналізуючи особливості правового регулювання відповідальності ЗМІ, журналістів та судову практику з цих питань, А. Г. Ріхтер зазначає, що навіть коли поширення тих чи інших відомостей передбачає відповідальність згідно з національним законодавством конкретної країни, у більшості держав західного світу журналісти не несуть реальної відповідальності за опублікування будь-якої інформації, що охороняється законом. Виходячи з цього дослідник зазначає: «Держава, дізнавшись про плани газет щодо опублікування секретних відомостей, не має права здійснювати цензуру та забороняти оприлюднення цієї інформації».

На обґрунтування концептуального підходу до відповідальності журналістів, що закріпився в нормах національного законодавства багатьох країн західного світу, А. Г. Ріхтер наводить три основних фактори, які безпосередньо позначаються на врегулюванні відповідної деліктологічної проблеми: по-перше, повсюдне визнання прав журналістів на таємницю джерел одержання інформації з метою подальшого оприлюднення в ЗМІ; по-друге, неприпустимість цензури або будь-якого іншого безпідставного втручання в діяльність журналістів та ЗМІ; по-третє, розуміння того, що оприлюднені в засобах масової інформації відомості можуть становити більший суспільний інтерес порівняно з інтересами власників цих відомостей або суб'єктів публічної адміністрації, якими було прийнято рішення про обмеження доступу до конкретної інформації [548, с. 83, 88].

Зазначені фактори не лише були покладені в основу правового механізму відповідальності журналістів в актах національного законодавства більшості країн світу, але й дістали свій розвиток у п. 2–4 Європейської хартії свободи преси, схваленої 25.05.2009 на загальному рівні [543].

При цьому необхідно зазначити, що поряд із загальним виключенням відповідальності журналістів за порушення встановленого законом правового режиму опублікованої інформації законодавство багатьох країн світу, зокрема Німеччини, Бельгії, Франції, Австрії та інших, передбачає норми, згідно з якими відповідальність вказаної категорії учасників медіавідносин настає за розголошення в засобах масової інформації, що становить державну таємницю, в тому числі інформації про осіб, які виконують функції правоохоронних органів, миротворчих місій чи завдання спеціальної розвідки [47, с. 88].

Якщо йти за сприйнятою законодавством зарубіжних країн логікою законодавця щодо вирішення питання про встановлення відповідальності журналістів, то складається ситуація, за якої до зазначеної категорії учасників медіавідносин можуть застосовуватися кримінальні покарання за окремі види інформаційних злочинів, а також покладатися на них обов'язки щодо відшкодування моральної (немайнової) шкоди, завданої честі, гідності чи діловій репутації фізичних або юридичних осіб.

Зазначене правило виходить з ідей відповідальної журналістики, розвиток якої забезпечується існуванням встановлених в актах національного законодавства правових обмежень та заборон журналістської діяльності.

У розрізі наведених умов діяльності ЗМІ ЄСПЛ у справі «Брамбілла та інші проти Італії» визначив зміст поняття «відповідальна журналістика». Згідно з правовою позицією ЄСПЛ, вказане поняття охоплює собою не лише змістове наповнення отриманої та поширеної журналістом інформації, але й правомірність його поведінки, зокрема, щодо представників влади. Попри надзвичайну роль медіа у демократичному суспільстві, із журналістів не знято обов'язок дотримуватися звичайних законів, адже стаття 10 Конвенції «Про захист прав людини та основних свобод» не надає їм недоторканності. Сам

факт того, що особа є журналістом, не виправдовує її у разі, якщо вона вчиняє правопорушення.

Як випливає з матеріалів справи, Пан Брамбілла (директор видання) та двоє його колег у своїй професійній діяльності застосовували радіопристрої, які дозволяли їм прослуховувати частоти, що ними користувалися поліція та жандармерія. Таким чином, вони першими прибували на місця різноманітних подій в околицях містечка. 1 серпня 2002 року, отримавши інформацію про виявлення нелегального складу зброї, журналісти негайно поїхали на місце події, але поліція, маючи ордер на обшук місця події, обшукала, зокрема, і їхню машину та виявила техніку, що дозволяла прослуховувати внутрішню комунікацію правоохоронців.

Пан Брамбілла і його колеги, які подали скаргу до ЄСПЛ, стверджували, що обшук їхнього автомобіля та приміщення редакції, вилучення всієї радіоапаратури, що використовувалась для прослуховування, та засудження до позбавлення волі є непропорційним втручанням у їхню свободу висловлювання, зокрема, у контексті доступу журналістів до інформації. Італія ж виправдовувала такі заходи законними цілями захисту національної безпеки, публічного порядку і попередження злочинів.

На підставі досліджених матеріалів ЄСПЛ зазначив, що ця справа, на відміну від типових для журналістів втручань у публікації, стосується дій самих журналістів, які за італійським законодавством є протиправними. Тому варто оцінити баланс між публічним інтересом, що полягає у належному функціонуванні правоохоронних органів, та інтересом читачів видання отримати інформацію. При цьому Суд розмежовує публічний інтерес, що полягає в обізнаності читачів із так званою інформацією рубрики «різне» (faits divers), та наголошує на більшій вазі інтересу в отриманні інформації суспільної та історичної важливості. Ця справа, на думку Суду, стосується першого виду інформації.

Враховуючи те, що: 1) закон встановлює загальну заборону прослуховування будь-якої розмови, що не адресована особі, яка це робить, зокрема і розмов між працівниками поліції, та 2) журналісти у справі використовували спеціальні пристрої для

щоденної практики такого прослуховування, санкції, застосовані до них, не є диспропорційними, а тому порушення статті 10 Конвенції в цьому випадку не було [549].

Відповідно, журналісти як учасники публічно-правових медіавідносин виключаються з категорії суб'єктів, з якими закон пов'язує юридичну можливість вчинення адміністративних інформаційних правопорушень та притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо змісту телерадіопрограм чи матеріалів, оприлюднених у друкованих або Інтернет ЗМІ.

Враховуючи такий законодавчий підхід до визначення кола суб'єктів адміністративної відповідальності за порушення вимог, що встановлюються законом до змісту оприлюднених телерадіопрограм, матеріалів друкованих та Інтернет ЗМІ, до складу цих суб'єктів слід включити керівників телерадіоорганізацій, друкованих ЗМІ, Інтернет ЗМІ, інформаційних агентств; головних редакторів телерадіопрограм; телерадіоорганізацій, друкованих та Інтернет ЗМІ, інформаційних агентств чи суб'єктів рекламної діяльності, а також посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за здійснення державної політики в медіасфері.

Визнання саме за цією категорією учасників публічно-правових медіавідносин адміністративної деліктоздатності означає фактичну легалізацію спеціальних деліктологічних ознак, якими повинні наділятися суб'єкти адміністративних інформаційних правопорушень та адміністративної відповідальності в медіасфері, встановлення прямого юридичного зв'язку наслідків застосування адміністративних стягнень з неналежною організацією підготовки та публічного оприлюднення телерадіопрограм, порушенням встановлених правових режимів інформації, оприлюдненої з використанням ЗМІ.

Порівняльно-правове дослідження складів адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіасфері, на предмет визначення суб'єктів їх вчинення та відповідальності за них вказує на те, що закон, встановивши відповідальність керівників ЗМІ, головних редакторів, керівників телерадіопрограм за порушення вимог щодо змісту оприлюдненого

контенту, фактично застосував відповідний об'єктивний критерій для розмежування сфери відповідальності посадових осіб та суб'єктів господарювання як учасників публічно-правових медіавідносин. Однак щодо застосування нормативних вимог до змісту медіаконтенту у зазначеному аспекті юридичного значення набуває ще одна підстава адміністративної відповідальності в медіасфері – порушення встановлених правил здійснення медіадіяльності.

Застосовуючи обидва з названих критеріїв для визначення кола суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень та адміністративної відповідальності в медіасфері, законодавець у такий спосіб розмежував сфери відповідальності посадових осіб ЗМІ, самих телерадіоорганізацій, провайдерів програмних послуг та їх засновників, визнавши підставою для адміністративних стягнень до суб'єктів господарювання у відповідній галузі правового регулювання встановлені правила здійснення медіадіяльності.

На відміну від ознак суб'єкта адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіасфері, законодавство України у формулюванні складів деліктів цього виду зазвичай не містить прямої вказівки на форму вини порушника, так само як і не завжди використовує мотив та мету порушення для конструювання його суб'єктивної сторони. Це можна пояснити намаганням правотворчих органів охопити диспозиціями адміністративно-деліктних норм, якими визначаються склади адміністративних правопорушень в медіасфері, якнайширше коло випадків протиправної поведінки учасників публічно-правових медіавідносин, поширити на неї дію чинних у національному правовому просторі адміністративно-правових обмежень чи заборон.

Зважаючи на побудову складів адміністративних інформаційних правопорушень в медіасфері переважно на основі активних протиправних дій суб'єктів медіадіяльності або окремих форм протиправної бездіяльності, що передбачає усвідомлення порушником наслідків протиправної поведінки та прагнення їх досягти, можна дійти проміжного висновку про те, що здебільшого кваліфікація діянь відповідної категорії суб'єктів

як протиправних передбачає наявність умисної форми вини. Використання вказаної ознаки суб'єктивної сторони поряд з об'єктивними властивостями, про які йшлося вище, у формулюванні складів правопорушень, що вчиняються в медіасфері, підкреслює спеціальний статус суб'єктів деліктів цього виду, професійний характер ставлення до протиправної поведінки з боку учасників публічно-правових медіавідносин.

Водночас поєднання в межах суб'єктивної сторони складу адміністративного інформаційного правопорушення обох форм вини порушника тягне за собою втрату умислом значення кваліфікуючої ознаки делікту, що фактично зумовлює вирівнювання обох форм вини порушника під час кваліфікації соціально шкідливих діянь у медіасфері. Порушена проблема ускладняється дією норм ст. 171 КК України [99], диспозиції яких містять вказівку на умисну форму вини лише щодо діянь, пов'язаних із перешкоджанням професійній діяльності журналістів. Легалізація прямого юридичного зв'язку умисної форми вини суб'єкта злочину з протиправними діяннями, що обмежують професійну діяльність журналіста, тягне за собою обмеження сфери використання цієї суб'єктивної ознаки для розмежування складів адміністративних інформаційних правопорушень та злочинів, що вчиняються в медіасфері. З іншого боку, використавши пряму вказівку на форму вини порушника для криміналізації складів злочинів, що перешкоджають професійній діяльності журналістів, законодавець фактично пов'язав суб'єктивну сторону цих складів злочинів з умисною формою вини, наслідки яких передбачаються, бажаються та схвалюються суб'єктом злочину.

Враховуючи той факт, що з прийняттям 05 квітня 2001 року КК України [99] та внесенням до його змісту 04 лютого 2016 року окремих змін [550] протиправні діяння посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації та юридичних осіб приватного права проти журналістів та ЗМІ були криміналізовані, є всі підстави вважати умисел основною формою вини вказаної категорії учасників публічно-правових медіавідносин за умови допустимості вчинення окремих деліктів із необережності.

В умовах нормативного визнання суб'єктами адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіасфері, юридичних осіб – телерадіоорганізацій, провайдерів програмних послуг, суб'єктів рекламної діяльності, друкованих та Інтернет ЗМІ – проблема визначення форм вини, з якими закон пов'язує протиправність поведінки, не має такого гострого значення як щодо інших видів адміністративних деліктів. Пояснити це можна тим, що, згідно з раніше підтриманою у цьому дослідженні концепцією вини юридичної особи, колективний учасник медіавідносин вважається не винуватим у вчиненні адміністративного інформаційного правопорушення, якщо доведе, що ним було вжито усіх залежних від нього заходів для недопущення порушення встановлених правил медіадіяльності та для відвернення негативних наслідків правопорушення.

Зазначена концепція вини юридичних осіб у науковій літературі одержала назву об'єктивної [275; 278; 551, с. 80; 552, с. 64], що зумовлено формуванням відповідної ознаки адміністративних правопорушень на основі неналежного ставлення порушника до покладених на нього обов'язків із виконання встановлених актами законодавства України правил здійснення конкретного виду суспільної діяльності.

Застосування концепції об'єктивної вини для формулювання суб'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіасфері, виключає необхідність з'ясування форм вини колективних учасників медіавідносин. У такий спосіб законодавство України про адміністративні правопорушення фактично вирівнює в наслідках правової кваліфікації усі протиправні діяння колективних суб'єктів медіадіяльності, приводить їх до спільного знаменника за об'єктивною ознакою протиправності діяння.

Узагальнення законодавчих підходів до визначення форм вини учасників публічно-правових медіавідносин як суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень вказує на легалізацію загального правила, згідно з яким форма вини порушника набуває значення кваліфікуючої ознаки делікту лише за умови прямої вказівки на це у диспозиції конкретної

адміністративно-деліктної норми. Це зумовлює підвищення юридичного значення у процесі правової кваліфікації ознак об'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень у медіасфері, надає визначального значення саме правовому статусу порушників приписів норм законодавства у сфері медіа.

На відміну від вини порушника, яка не одержала яскравого вираження у формулюванні складів адміністративних інформаційних правопорушень, пов'язаних із медіадіяльністю, законодавство України для конструювання суб'єктивної сторони деяких із цих деліктів використовує таку їх ознаку, як мета застосування ЗМІ. Зазначені норми встановлюють пряму заборону на неприпустимість використання ЗМІ з метою вчинення протиправних діянь, передбачених у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56].

Застосовуючи мету правопорушень, що вчиняються в медіасфері, для конструювання їх складів, законодавство України водночас використовує цей елемент суб'єктивної сторони для розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності за ці делікти за суб'єктним критерієм. Сутність такого законодавчого підходу у застосуванні мети як ознаки правопорушень, що вчиняються в медіасфері, виявляється в тому, що, передбачаючи адміністративну відповідальність для телерадіоорганізацій та провайдерів програмних послуг за діяння, зазначені у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56], в положеннях Розпорядження КМУ «Деякі питання відповідальності телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги за порушення вимог законодавства про телебачення і радіомовлення» від 0.4.11.2016 № 1138-р. [553], КК України [42] водночас встановлює кримінальну відповідальність за кожне з діянь, визначених диспозицію відповідної норми. При цьому диспозиції норм КК України, якими визначаються склади злочинів, що охоплюють діяння, ознаки яких передбачені у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56], не використовують мету протиправного застосування ЗМІ як ознаку суб'єктивної сторони цих злочинів.

Таким чином, у нормах чинного в Україні законодавства у сфері медіа мета застосування ЗМІ використовується у значенні конструктивної ознаки складів інформаційних правопорушень, адміністративна відповідальність за які передбачена для телерадіоорганізацій та провайдерів програмних послуг.

Однак, незважаючи на законодавче визнання протиправної мети застосування ЗМІ підставою розмежування адміністративних інформаційних правопорушень та злочинів за суб'єктивною ознакою їх складів, на практиці існує реальна загроза одночасного притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності за одне й те саме діяння, передбачене у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56].

Оскільки згадане вище Розпорядження від 04.11.2015 № 1138-р. [553] передбачає адміністративну відповідальність для суб'єктів господарювання, а КК України встановлює кримінальні покарання для фізичних осіб, то не виключається можливість накладення адміністративного штрафу на телерадіоорганізації чи провайдерів програмних послуг та одночасного притягнення до кримінальної відповідальності керівників таких суб'єктів господарювання або головного редактора чи редактора за одне й те саме діяння.

У цьому контексті мета інформаційного правопорушення, передбачена у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56], не лише набуває значення правової підстави розмежування сфери відповідальності різних категорій суб'єктів медіадіяльності та різних видів інформаційних правопорушень в медіасфері, але й передбачає для правоохоронних органів юридичні обов'язки щодо необхідності правильного встановлення відповідної суб'єктивної ознаки деліктів у кожній окремо взятій справі.

Зважаючи на дію загального конституційного принципу юридичної відповідальності, широко підтриманого у науковій літературі [235, с. 9], практиці діяльності КСУ [554] – неприпустимості притягнення двічі до юридичної відповідальності за одне і те саме правопорушення, на наш погляд, ч. 2 ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» слід доповнити новим абзацом такого змісту: «Телерадіоорганізація

або провайдер програмної послуги звільняється від відповідальності за вчинення будь-якого з діянь, передбачених цією частиною, якщо за його вчинення з використанням засобу масової інформації було піддано кримінальній відповідальності фізичну особу, яка є керівником або працівником відповідної телерадіоорганізації чи провайдера програмної послуги».

Загалом чинне в Україні законодавство у визначенні елементів суб'єктивної сторони адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіасфері, виходить насамперед з об'єктивних властивостей кожного з таких деліктів: форми протиправного діяння, правових засобів, способів реалізації протиправної поведінки учасників публічно-правових медіавідносин.

Законодавче поєднання в структурі складів адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіасфері, різних за видовими та кваліфікуючими властивостями елементів можна пояснити прагненням законодавця охопити змістом охоронних норм якнайширшу групу ознак протиправної поведінки учасників публічно-правових медіавідносин, визначити на рівні законодавчих актів України форми офіційної реакції на таку поведінку.

4.2.2. Державний нагляд та контроль за додержанням вимог медіа-законодавства як механізм правового забезпечення розвитку медіасфери України: загальна характеристика

Закладаючи правові основи механізму запобігання вчинення адміністративних інформаційних правопорушень в медіасфері, законодавство України визначає його через державний нагляд та контроль за додержанням законодавства України в галузі діяльності ЗМІ [56; 238], чим фактично встановлює основні напрями правоохоронної діяльності суб'єктів публічної адміністрації у відповідній сфері правового регулювання.

Разом із тим широке, часто взаємозамінне використання в нормах законодавства у сфері медіа понять «нагляд» та

«контроль» не супроводжується їх легальним визначенням для потреб правового регулювання медіавідносин.

Загальне визначення поняття «контроль (нагляд)» міститься в абз. 2 ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, згідно з яким вказане поняття розглядається як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [555].

Зважаючи на дію правил, передбачених у ст. 2 вказаного Закону про обмеження сфери його дії, сформульоване вище визначення державного нагляду (контролю) охоплює своїм змістом відповідний вид діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації і у сфері функціонування ЗМІ та суб'єктів рекламної діяльності в частині розповсюдження реклами з використанням ЗМІ.

При цьому, враховуючи використані у нормах Законів України «Про телебачення і радіомовлення» [56] та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [555] прийоми законодавчої техніки, можна зробити висновок, що законодавець на рівні спеціального правового регулювання здійснив розмежування державного нагляду та контролю як форм державно-владної діяльності, тоді як у межах загального правового регулювання відповідні механізми діяльності суб'єктів публічної адміністрації та поняття, які їх позначають, набувають тотожного значення.

Дослідження раніше наведених у п. п. 4.1.1. цієї роботи визначень поняття «державний контроль» [480, с. 349 – 350; 481, с. 138; 482, с. 348] з позицій предмета адміністративної деліктології дозволяє визначити для них спільний знаменник, в основі якого лежить фактична спрямованість та юридичне

призначення відповідного виду державно-владної діяльності – спостереження за підконтрольним об'єктом з метою виявлення наявних або потенційно можливих відхилень від встановлених законодавством України координат правомірної діяльності, запобігання вчиненню правопорушень, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню, а також застосування заходів правового примусу до осіб, які вчинили протиправні дії чи бездіяльність.

Поряд із таким призначенням державного контролю Закон України «Про засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [555] вказує на забезпечення суспільних інтересів та безпеки як складник юридичного призначення відповідного державно-владного механізму.

Спираючись на виявлену в науці адміністративного права сутність державного контролю, можна погодитися з думкою вчених-правників про його відмінність від державного нагляду, що відповідає передбаченому в нормах Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56] підходу до відповідних видів державно-владної діяльності в медіасфері.

Здійснюючи розмежування понять «нагляд», «контроль» та відповідних державно-владних механізмів, О. Ф. Андрійко виділяє такі критерії для їх розмежування: 1) за загальним правилом нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується організаційно підпорядкованих суб'єктів; 2) у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарної відповідальності; 3) адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [482, с. 351].

Розглядаючи нагляд та контроль як функції суб'єктів публічної адміністрації, О. Я. Наздрачов виділяє такі особливості відповідних видів державно-владної діяльності.

1. Відповідні державні органи реалізують мету щодо забезпечення законності та доцільності у сфері державного управління. Незважаючи на різні форми державного нагляду та

контролю, ці види державно-владної діяльності мають спільну мету, яка полягає у встановленні фактичних даних та збиранні інформації про стан виконання вимог нормативно-правових актів із питань, що підлягають встановленню.

2. Відповідні органи наділені адміністративними повноваженнями, зокрема повноваженнями щодо прийняття рішень та на підставах, передбачених законом, оперативного втручання в діяльність підконтрольних фізичних і юридичних осіб з метою нейтралізації та усунення встановлених недоліків і зловживань: зупинення чи скасування протиправних адміністративних актів, застосування адміністративно-припиняючих, адміністративно-відновлювальних заходів примусу, а також встановлених законом засобів юридичної відповідальності.

3. Організаційна відокремленість органів державного нагляду та контролю [556].

Застосування наведених особливостей державного нагляду та контролю в цілях цього дослідження дозволяє нам провести розмежувальну лінію між цими видами державно-владної діяльності саме за предметом та об'єктом їх здійснення. Такий науковий висновок дістає свій розвиток у положеннях ст. 70 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56], які безпосередньо визначають предметну сферу та об'єкти контролю в галузі телерадіомовлення у їх системному зв'язку зі змістом компетенції суб'єктів публічної адміністрації, наділених відповідними повноваженнями у конкретних напрямах правового регулювання.

Розвиток у нормах законодавства України такого підходу до розуміння змісту державного нагляду та контролю в медіасфері підвищує юридичне значення предмета та об'єкта відповідного виду державно-владної діяльності.

Виходячи з виробленої у цій роботі моделі адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, більш обґрунтованим є визнання предметом державного нагляду та контролю за медіадіяльністю стану правового забезпечення належного функціонування соціальних цінностей у публічно-правових медіавідносинах: додержання прав та правомірних інтересів ЗМІ, суб'єктів рекламної діяльності, споживачів медіапослуг;

забезпечення інформаційної безпеки національного медіа-простору та його окремих об'єктів. На цій основі об'єктом державного нагляду та контролю в медіасфері можна визначити конкретні аспекти (сторони) діяльності ЗМІ, суб'єктів надання рекламних послуг, а також соціальних мереж, які надають послуги щодо забезпечення обігу масової інформації.

Наведене розуміння предмета та об'єкта державного нагляду, контролю в медіасфері означає, що в результаті здійснення відповідних функцій уповноважені суб'єкти публічної адміністрації визначають стан існування підконтрольних цінностей, явищ чи процесів.

Говорячи мовою адміністративно-деліктних категорій, під час проведення контрольно-наглядових заходів відбувається виявлення можливих фактів протиправної поведінки підконтрольних суб'єктів медіадіяльності, встановлюються причини та умови такої поведінки, визначаються можливі ризики переростання її у системну практику порушення норм законодавства у сфері медіа або в конкретні інформаційні злочини.

Виявлені адміністративно-деліктологічні показники функціонування предмета та об'єкта контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічної адміністрації не лише відображають індивідуальні деліктологічні параметри діяльності конкретного ЗМІ, але й вирішують важливе науково-практичне завдання. Його сутність виявляється у з'ясуванні на основі індивідуальних деліктологічних показників діяльності окремих учасників публічно-правових медіавідносин стану адміністративної інформаційної деліктності за конкретний період часу на відповідній території, загальних причин і умов розвитку цього явища, визначення ефективності застосування тих або інших адміністративно-запобіжних засобів. У цьому аспекті існування самого механізму державного нагляду та контролю в медіасфері несе в собі профілактичне навантаження, оскільки загроза виявлення фактів порушення норм законодавства у сфері медіа та застосування передбачених законом засобів примусу, поряд із виникненням додаткових підстав для проведення позапланових перевірок діяльності підконтрольних суб'єктів, спонукає ЗМІ, суб'єктів рекламної діяльності, провайдерів

програмної послуги до недопущення вчинення правопорушень. Тим самим механізм державного нагляду та контролю, що реалізується в медіасфері, за допомогою включених до нього правових засобів здійснює профілактичний вплив на суб'єктів медіадіяльності як через спонукання їх до правомірної поведінки шляхом виконання ліцензійних умов і встановлених правил здійснення відповідного виду діяльності, так і шляхом застосування передбачених у нормах законодавства України [54; 56; 238] заходів юридичного впливу.

Зумовлене спеціальним предметом та об'єктом профілактичне призначення механізму державного нагляду та контролю тягне за собою необхідність покладення контрольно-наглядових функцій на суб'єктів публічної адміністрації, адміністративно-правовий статус яких відповідає характеру цих напрямів державно-владної діяльності. Закон України «Про телебачення і радіомовлення» у ст. 70 [56] до таких суб'єктів включив Нацраду з питань телебачення і радіомовлення, АМКУ та НКРЗІ з відповідним розподілом компетенції між цими органами за предметним критерієм. Зважаючи на коло повноважень, зокрема контрольно-наглядових, які віднесені актами законодавства України до компетенції вказаних суб'єктів публічної адміністрації, в юридичній літературі широку підтримку одержав погляд про необхідність їх включення до системи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом [396, с. 67; 397, с. 137, 138]. Такий науковий погляд відбивається як у самому змісті компетенції АМКУ, Нацради України з питань телебачення і радіомовлення, НКРЗІ, яка поєднує поряд із названими також і регулятивні функції, але в процедурах і засобах, які можуть застосовувати відповідні суб'єкти. Підтвердженням цьому є наділення вказаних суб'єктів публічної адміністрації комплексом адміністративно-юрисдикційних повноважень, реалізація яких відповідає різним стадіям контрольно-наглядової діяльності в медіасфері: прийняття рішень про проведення перевірок діяльності ЗМІ, провайдерів програмної послуги та суб'єктів рекламної діяльності, безпосереднє проведення таких перевірок, прийняття адміністративних актів про затвердження їх результатів, винесення приписів про усунення виявлених пору-

шень, а також застосування адміністративних покарань у встановленому законом порядку. Тим самим законодавець встановив виключне коло суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за забезпечення публічного інформаційного правопорядку в медіасфері, додержання прав та інтересів учасників публічно-правових медіа відносин.

У контексті реалізації положень ч. 2 ст. 3 та ч. 2 ст. 19 Конституції України [1] така постановка проблеми означає, що в межах встановленої компетенції органи державного нагляду та контролю в медіасфері не лише покликані забезпечити публічний інформаційний правопорядок, ефективне запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням у сфері ЗМІ, але й самі виступають у статусі відповідальних суб'єктів, виконуючи контрольно-наглядові функції.

Легалізація в нормах законодавства України зазначених аспектів правового статусу окремих суб'єктів публічної адміністрації тягне за собою необхідність включення до механізму державного нагляду та контролю в медіасфері також судів адміністративної юрисдикції, на яких законом покладаються завдання з перевірки на предмет відповідності критеріям, встановленим у ч. 3 ст. 2 КАС України [89], рішень, дій та бездіяльності учасників публічно-правових відносин, наділених владними управлінськими функціями, включно з державним наглядом та контролем за додержанням приписів законодавства України у сфері медіа.

Розвиваючи аналогічну лінію функціонального призначення адміністративних судів у справах про оскарження протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, ВАСУ у п. 1 Постанові Пленуму від 06.03.2008 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» пов'язав реалізацію контрольної функції правосуддя з необхідністю судового захисту прав, свобод та правомірних інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, у тому числі наділених делегованими повноваженнями в межах публічно-правових

відносин. При цьому ВАСУ у п. 1 вказаної Постанови Пленуму звернув увагу адміністративних судів на необхідність перевірки оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації на їх відповідність вимогам, зазначеним у ч. 3 ст. 2 КАС України, незалежно від підстав оскарження, наведених у позовній заяві [346].

Законодавче закріплення та практичне сприйняття зазначених аспектів діяльності адміністративних судів дає підстави включити ці органи судової влади до механізму державного нагляду та контролю за додержанням законодавства у сфері медіа, як відокремлених від інших органів та посадових осіб суб'єктів, наділених повноваженнями щодо визнання протиправними адміністративних актів про оформлення результатів перевірок діяльності ЗМІ, провайдерів програмної послуги та суб'єктів рекламної діяльності, вирішення питання про скасування цих актів. Поряд із цим особливе призначення адміністративного суду в механізмі державного нагляду та контролю за діяльністю учасників публічно-правових медіавідносин виявляється у виключних повноваженнях цього органу судової влади визначати правомірність застосування штрафних санкцій до суб'єктів медіадіяльності, а також вирішувати питання про анулювання ліцензії на мовлення телерадіоорганізації, чи скасування державної реєстрації провайдера програмної послуги, або вилучення тиражу примірників друкованих видань, випущених без державної реєстрації.

Як слушно зазначає Н. Олефіренко, завдяки своєму правовому статусу адміністративний суд може протиставити свою діяльність державі та її установам, коли останні виходять за межі законів, тобто норм, створених ними самими. Таким чином, адміністративний суд обмежує державну владу у її цілях та засобах їх реалізації, сприяючи розвитку демократичних засад [557, с. 154].

Поєднані функціональними зв'язками та процедурами (стадіями) здійснення контрольно-наглядових заходів у медіасфері, Нацрада України з питань телебачення і радіомовлення, АМКУ, НКРЗІ та органи адміністративної юстиції утворюють цілісну дворівневу систему суб'єктів запобігання вчиненню

адміністративних інформаційних правопорушень, що забезпечує взаємний, багатоаспектний контроль за діяльністю учасників публічно-правових медіавідносин. Це сприяє своєчасному виявленню причин і умов, які призводять до вчинення адміністративних інформаційних правопорушень у медіасфері, оперативному реагуванню на виявлені факти порушень вимог законодавства України з боку суб'єктів медіадіяльності, застосуванню необхідних засобів юридичного примусу для відновлення порушених прав, правомірних інтересів телерадіо-організацій, друкованих ЗМІ, інформаційних агентств чи споживачів медіапродукції.

В основі діяльності суб'єктів публічної адміністрації, наділених функціями нагляду та контролю, лежить система правових засобів, призначених для запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у медіасфері, забезпечення адміністративно-правової охорони і захисту інформаційних прав, свобод, правомірних інтересів учасників публічно-правових медіавідносин, публічного інформаційного правопорядку у відповідній сфері правового регулювання.

4.2.3. Адміністративна відповідальність як засіб запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням у медіасфері: її види та проблеми реалізації за законодавством України

Системне дослідження змісту норм законодавства України у сфері медіа дозволяє поділити поширену в юридичній літературі думку про ключове значення юридичної, зокрема адміністративної, відповідальності в системі засобів запобігання адміністративним правопорушенням, що вчиняються в медіа-сфері [14, с. 76; 249; 481, с.146].

Незавершений в Україні процес кодифікації адміністративно-деліктних норм, що діють в інформаційній сфері, поряд із наявністю застарілого за змістом та потребами адміністративно-деліктного регулювання КУпАП зумовлюють потребу звернення

до положень цілої групи законодавчих актів для формування науково обґрунтованої системи адміністративних стягнень, що підлягають застосуванню за правопорушення в медіасфері.

Як випливає зі змісту норм, передбачених у ч. 4 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56], ст. 27 Закону України «Про рекламу» [54], ст. 145, 164-7, 164-8, 164-9 КУпАП [53], ст. 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [558], законодавство України допускає застосування таких стягнень за адміністративні інформаційні правопорушення в медіасфері: 1. штраф; 2. конфіскація фільмокопій, випущених без державного посвідчення на право їх розповсюдження, або примірників аудіовізуальних програм, чи копій комп'ютерних програм, розповсюджених із порушенням прав інтелектуальної власності їх володільців; 3. оголошення попередження телерадіоорганізаціям Нацрадою України з питань телебачення і радіомовлення; 4. подання до суду справи про анулювання ліцензії на мовлення для телерадіоорганізацій; 5. заборона протиправної реклами; 6. публічне спростування протиправної реклами; 7. анулювання ліцензії (дозволу) на користування радіочастотним ресурсом України без права на компенсацію збитків, завданих таким анулюванням; 8. вилучення незаконно одержаного прибутку в дохід держави; 9. скасування державної реєстрації провайдера програмної послуги.

Аналіз передбачених актами адміністративно-деліктного законодавства України видів, підстав та процедур застосування адміністративних стягнень за адміністративні інформаційні правопорушення дозволяє виділити окремі особливості цих засобів адміністративного примусу, які проявляються в публічно-правових медіавідносинах.

1. Такі засоби є майново-організаційними за змістом та юридичними за формою.

2. Юридичними підставами для притягнення учасників публічно-правових медіавідносин до адміністративної відповідальності є рішення суду або уповноважених органів центральної виконавчої влади зі спеціальним статусом, зазначених у ст. 70 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56] та ст. 26 Закону України «Про рекламу» [54], а фактичними підставами –

встановлені в актах перевірки або рішеннями суду порушення правил здійснення медіадіяльності, умов ліцензій на право мовлення чи розповсюдження провайдерами програмних послуг.

3. Притягнення суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень у медіасфері до відповідальності здійснюється за встановленими в нормах законодавчих актів України процедурами.

4. Притягнення суб'єкта медіадіяльності до адміністративної відповідальності є результатом здійснення передбачених законодавством України контрольно-наглядових заходів у медіасфері.

5. Застосування адміністративних стягнень не виключає обов'язку порушника законодавства у сфері медіа з відшкодування завданої шкоди.

6. Зміст та спосіб встановлення адміністративного стягнення, як правило, відображає властивості охоронюваних законом соціальних цінностей, що існують у медіасфері.

Наведені властивості адміністративних стягнень, що застосовуються за правопорушення в медіасфері, відображають їх прямий, нерозривний зв'язок з інститутом адміністративної відповідальності.

Правовою основою такого авторського погляду є вироблені юридичною наукою ознаки адміністративної відповідальності, в яких відображається юридична сутність та соціальне призначення цього засобу адміністративно-деліктного регулювання.

На думку О. С. Літошенко, адміністративна відповідальність характеризується спеціальними підставами застосування – фактичною (адміністративним правопорушенням) та правовою нормою, що закріплює склад адміністративного правопорушення), відсутністю службової підпорядкованості між правопорушником та органом (посадовою особою), що застосовує санкцію адміністративно-деліктної норми, а також особливим порядком притягнення до відповідного виду юридичної відповідальності [137, с. 172].

У свою чергу Д. М. Бахрах, характеризуючи адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності вказує на встановлення її видів та форм у нормах адміністративно-деліктних законів, можливість застосування до фізичних осіб

(громадян, іноземців, осіб без громадянства, посадових осіб) та юридичних осіб, підстави застосування, визначені законом склади адміністративних правопорушень, накладення адміністративних стягнень у встановленому процесуальному порядку, обов'язкове настання для порушника приписів адміністративно-правових обмежень чи заборон негативних наслідків майнового, особистого або організаційного характеру [217, с. 538, 539].

Аналіз системи адміністративних стягнень, що застосовуються за порушення норм законодавства у зазначеній сфері, з позицій наведених ознак адміністративної відповідальності вказує на те, що спеціальне регулювання підстав, видів та процедур застосування адміністративних стягнень стосується їх конкретних видів, а не системи в цілому.

В основі концептуалізації такого законодавчого підходу лежить дуалістичний характер правового регулювання адміністративної відповідальності різних категорій суб'єктів медіадіяльності. Найбільш яскраво це проявляється на прикладі адміністративних штрафів, що застосовуються до відповідної категорії учасників публічно-правових інформаційних відносин.

Встановлюючи відповідне стягнення за правопорушення, ознаки яких закріплені у ст. 146, 164-7 – 164-9 КУпАП [53], ч. 11 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56], ст. 27 Закону України «Про рекламу» [54], ст. 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [558], законодавець застосовує різну розрахункову величину для встановлення розмірів адміністративного штрафу, що не завжди відповідає характеру правопорушення в медіасфері. При чому, якщо КУпАП [53] для визначення розмірів адміністративного штрафу за адміністративні інформаційні правопорушення використовує у значенні розрахункової одиниці неоподаткований мінімум доходів громадян, то інші наведені законодавчі акти допускають обчислення суми відповідного стягнення виходячи зі встановленої вартості реклами, розміру ліцензійного збору для телерадіоорганізацій, провайдерів програмних послуг, мінімальних розмірів заробітної плати, суми прибутку, одержаного за звітний період тощо. Легалізація неоднозначного підходу до визначення способу обчислення розмірів штрафів

за адміністративні інформаційні правопорушення в медіасфері зумовлена поширенням встановлених у нормах КУпАП [53] критеріїв ввизначення розмірів штрафів лише на фізичних осіб без статусу підприємця, тоді як застосування інших критеріїв виходить із нормативного віднесення штрафів, що застосовуються до суб'єктів господарювання в медіасфері, до адміністративно-господарських санкцій.

Як випливає з буквального змісту дефініції адміністративно-господарського штрафу, закріпленої у ч. 1 ст. 241 ГК України [88], закон пов'язує застосування цієї санкції зі стягненням визначеної правозастосовчим актом юрисдикційного органу грошової суми з порушника встановлених актами законодавства України правил здійснення конкретних видів господарської діяльності шляхом перерахування суми штрафу до відповідного бюджету. При цьому ГК України не передбачає виняткових способів чи критеріїв встановлення розмірів адміністративно-господарських штрафів, що означає юридичну можливість використовувати різні підходи законодавчого встановлення механізму обчислення відповідної санкції.

Проте поширена в нормах адміністративно-деліктного та господарського законодавства України [53; 54; 56; 88] практика легалізації різних способів встановлення розмірів адміністративно-господарських штрафів за адміністративні інформаційні правопорушення, що вчиняються в медіасфері, негативно позначається на функціональних властивостях цієї санкції, часто призводить до перетворення її на засіб незаконного впливу з боку суб'єктів публічної адміністрації, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями, на суб'єктів медіадіяльності.

Попри дискусійність встановлених актами законодавства України підходів до обчислення розмірів адміністративних штрафів за правопорушення в медіасфері, правовою доктриною було вироблено спільний знаменник у розумінні юридичного призначення цього виду стягнення. У його основі лежать спеціальні ознаки адміністративно-господарського штрафу, які знаходять свій прояв у медіасфері. Ці ознаки безпосередньо випливають із системного тлумачення змісту норм, передбачених у ст. 238, 241 ГК України [89], ст. 27 Закону України

«Про рекламу» [54], ст. 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [558], ст. 70, ч. 3, 4 ст. 71 та ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56]. До них слід віднести:

1. Адміністративно-господарський штраф, що застосовується за делікти в медіасфері, є майновою адміністративною санкцією, застосування якої спрямовано проти протиправних інтересів учасника публічно-правових медіавідносин.

2. Застосування відповідної санкції має наслідком покарання порушника приписів актів законодавства України у сфері медіа шляхом перерахування визначеної правозастосовним органом суми грошових коштів до відповідного бюджету без заздалегідь встановленого цільового призначення їх подальшого використання.

3. Види, підстави застосування адміністративно-господарських штрафів за правопорушення, вчинені в медіасфері, визначаються виключно законами України.

4. За вчинення адміністративних правопорушень у медіасфері законодавство України допускає застосування адміністративно-господарських штрафів до суб'єктів медіадіяльності поряд з іншими санкціями, якщо таке застосування не передбачає взаємовиключення.

5. Як правило, за порушення норм законодавства у зазначеній сфері штраф застосовується в адміністративно-процедурному порядку центральними органами виконавчої влади, зазначеними у ст. 70 Закону України «Про телебачення і радіомовлення».

6. Адміністративно-господарський штраф застосовується за порушення встановлених актами законодавства України правил здійснення конкретного виду медіадіяльності або ліцензійних умов провадження такої діяльності, чи умов індивідуальних ліцензій, або дозволів на використання радіочастотного ресурсу України для потреб телерадіо-, так само як і Інтернет-мовлення.

7. У випадках, передбачених актами законодавства України, рішення органів адміністративної юрисдикції про застосування штрафів до суб'єктів медіадіяльності можуть бути оскаржені до суду у порядку адміністративного судочинства, за правилами, визначеними у КАС України.

8. Адміністративно-господарські штрафи застосовуються до суб'єктів медіадіяльності на підставі документальних свідчень, актів перевірки відповідної групи учасників інформаційних відносин, звернень уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями в медіасфері.

У своїй сукупності наведені ознаки адміністративного штрафу як міри юридичної відповідальності за правопорушення, що вчиняються в медіасфері, зумовлюють широке використання цієї санкції на законодавчому та правозастосовному рівні як одного із найбільш ефективних засобів фінансово-економічного впливу на інтереси порушника норм законодавства у сфері медіа.

На цій основі можна погодитися з думкою Т. О. Коломоєць про високе превентивне, карне та стимулююче значення штрафів для забезпечення законності та дисципліни у галузі діяльності публічної адміністрації [559, с. 6].

Поряд із цим оперативність застосування за строками та процедурами, позасудовий порядок реалізації санкцій адміністративно-деліктних норм, які передбачають штрафи за адміністративні інформаційні правопорушення, що вчиняються в медіасфері, надає цьому виду стягнень значення правового засобу стимулювання правомірної поведінки суб'єктів медіадіяльності.

З метою розширення профілактичного, стимулюючого впливу на суб'єктів медіадіяльності, недопущення використання ними телерадіообладнання, радіочастотного ресурсу України, об'єктів права інтелектуальної власності, що функціонують у медіасфері, а також загалом у ЗМІ, законодавство допускає застосування за окремі адміністративні інформаційні правопорушення таких майнових адміністративних стягнень, як вилучення незаконно одержаного прибутку (доходу) від здійснення відповідного виду інформаційної діяльності, що провадилася з порушенням встановлених правил такої діяльності, та конфіскацію предметів, які стали безпосереднім об'єктом або знаряддям вчинення делікту [30; 84].

Закон пов'язує застосування вказаних адміністративних стягнень з порушенням правил демонстрування кінофільмів (ст. 164-7 – 164-9 КУпАП) [53], користування радіочастотним

ресурсом за відсутності передбачених Законом України «Про радіочастотний ресурс України» ліцензій та експлуатації радіоелектронних засобів та/або випромінювальних пристроїв без дозволів на експлуатацію (ч. 4 ст. 58 Закону України «Про радіочастотний ресурс України» [107]), укладенням неправомірних угод між суб'єктами господарювання в медіасфері, недобросовісною конкуренцією на ринку медіаіндустрії, неправомірним використанням ділової репутації суб'єктом медіадіяльності (ст. 30, 32, 33 ГК України) [88].

Враховуючи зміст об'єктивних ознак складів адміністративних інформаційних правопорушень, за які закон встановлює покарання у формі конфіскації майна або вилучення незаконно одержаного прибутку (доходу), можна констатувати безпосередню спрямованість відповідних санкцій на недопущення безпідставного збагачення, одержання неправомірної вигоди суб'єктами медіадіяльності або протидію використанню таких доходів у протиправних цілях. Тим самим застосування до суб'єктів медіадіяльності, які допустили порушення встановлених законом правил здійснення медіадіяльності, вказаних адміністративних стягнень має на меті позбавлення реальної можливості скористатися коштами, здобутими в незаконний спосіб, або використати об'єкти медіарегулювання всупереч публічних інтересів суспільства чи позбавлення можливості вчиняти аналогічні правопорушення в майбутньому. У зв'язку з цим законодавство України обмежує сферу застосування конфіскації майна та вилучення незаконно одержаного прибутку комерційною діяльністю учасників медіавідносин.

Аналізуючи особливості конфіскації майна та вилучення незаконно одержаного прибутку як різновидів майнових адміністративно-господарських санкцій, В С. Щербина наводить окремі змістоутворюючі ознаки цих стягнень, які зберігають свою актуальність і для правопорушень, що вчиняються в медіасфері. Серед таких ознак вчений називає встановлення правових підстав застосування конфіскації майна та вилучення незаконно одержаного прибутку виключно в нормах законів України, застосування цих стягнень за порушення встановлених правил здійснення господарської діяльності, порушення вимог

законодавства про захист економічної конкуренції чи несплату податків, зборів, інших обов'язкових платежів; визнання повноважень щодо накладення вказаних стягнень лише за судом [560, с. 262].

Названі ознаки конфіскації майна та вилучення незаконно одержаного прибутку надають цим санкціям значення публічно-правових, майнових засобів адміністративного примусу, що підлягають застосуванню за порушення встановлених законами України правил здійснення медіадіяльності.

Незважаючи на яскраво виражену майнову сутність конфіскації майна та вилучення незаконно одержаного прибутку, на відміну від адміністративних штрафів, вказані стягнення має у собі певний негативний організаційний прояв для порушників норм законодавства у зазначеній сфері. Він проявляється через обов'язкову зміну форми власності вилученого майна чи грошей шляхом передачі їх із приватної у державну власність, що виключає фактичну та юридичну можливість порушника норм законодавства використовувати предмет стягнень у власній діяльності. Попри факультативне значення вказаної ознаки, вона має вагоме профілактичне та правоохоронне значення, що проявляється через позбавлення порушника законодавчих норм можливості вчиняти аналогічні адміністративні інформаційні правопорушення в майбутньому.

Значною мірою високий рівень ефективності прояву профілактичних властивостей конфіскації майна та вилучення незаконно одержаного прибутку досягається через можливість у встановлених законами України випадках одночасного застосування цих стягнень з іншими видами адміністративних стягнень, що забезпечує припинення адміністративного інформаційного правопорушення не лише на момент фіксації факту його вчинення, але й в майбутньому внаслідок позбавлення чи істотного обмеження реальної можливості порушника вчиняти аналогічні делікти в медіасфері.

Визнаючи конфіскацію майна та вилучення незаконно одержаного прибутку значення як основною, так і додатковою мірою адміністративної відповідальності, Конституція України [1] водночас встановлює у ст. 41 загальне правило про

непорушність права власності та можливість його припинення чи обмеження виключно у судовому порядку.

Через нормативне визнання єдиною правовою підставою застосування вказаних адміністративних стягнень рішення суду закон істотно обмежив ризики протиправного впливу на діяльність ЗМІ, інформаційних агентств чи суб'єктів рекламної діяльності з боку суб'єктів публічної адміністрації, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями.

Сприйнята в нормах законодавства України практика правового забезпечення застосування майнових адміністративних стягнень у медіасфері, які передбачають вилучення об'єктів права власності з володіння порушника, відповідає правовим позиціям КСУ та положенням міжнародно-правових актів у галузі регулювання медіадіяльності.

Так, зокрема, Європейська хартія свободи преси у п. 5 безпосередньо встановила для держав, які ратифікували цей міжнародно-правовий акт, обов'язки гарантувати необхідний захист журналістів під час виконання покладених на них обов'язків з боку неупередженої та незалежної судової влади. При цьому, згідно з п. 6 вказаного міжнародно-правового акта, економічний складник існування ЗМІ, їх незалежність не повинні піддаватися загрозам з боку держави, підконтрольних їй установ чи організацій, так само як і загрозам безпідставного застосування економічних санкцій [543].

В ухвалі від 20.04.1999 «Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення ч. 6 ст. 41 Конституції України та деяких норм Кодексу про адміністративні правопорушення, Митного кодексу» Конституційний Суд, посилаючись на норму ст. 41 Конституції України, вказав на непорушність права власності [92]. Фактично ухвалою встановлений чіткий, безальтернативний імператив, за яким примусова зміна майнового становища будь-якого власника в тому числі шляхом конфіскації майна може здійснюватися лише за рішенням суду [561].

Відповідно, в нормах міжнародного права та практиці тлумачення норм Конституції України простежується чітка лінія

імперативного порядку конфіскації майна як адміністративної санкції.

Водночас, незважаючи на наявність конституційних гарантій непорушності права власності, зокрема, на об'єкти, які належать ЗМІ, законодавство України не містить прямої заборони щодо поширення конфіскації на обладнання, цілісні майнові комплекси чи інформаційні ресурси, що безпосередньо використовуються для виконання ЗМІ своїх статутних завдань. Як наслідок, на практиці не виключаються спроби протиправного втручання в діяльність ЗМІ із залученням судів адміністративної юрисдикції шляхом ухвалення рішень про конфіскацію майна, що перебуває у власності телерадіоорганізацій, провайдерів програмної послуги, друкованих та Інтернет-ЗМІ. Задля недопущення можливих зловживань конфіскації майна за вчинення адміністративних інформаційних правопорушень у медіасфері, на наш погляд, ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», ст. 41 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» слід доповнити новими частинами 14 та 4 відповідно такого змісту:

«Забороняється конфіскація, тимчасове вилучення майна засобу масової інформації, що використовується ним для виконання статутних завдань, крім випадків, якщо таке використання безпосередньо спрямоване на вчинення злочинів проти основ національної безпеки та територіальної цінності України, або прямо загрожує життю чи здоров'ю людини, або перешкоджає професійній діяльності журналіста».

Своєрідні властивості інформації як об'єкта суспільних відносин та пов'язаних з її обігом видів суспільної діяльності зумовило включення до системи заходів впливу, що застосовуються за порушення норм законодавства у сфері медіа, широкої групи адміністративно-господарських санкцій організаційного характеру.

Їх застосування, як зазначається у науковій літературі, насамперед спрямоване на створення додаткових організаційних труднощів для правопорушника у виконанні ним своїх статутних завдань, що унеможливлює або істотно ускладнює вчинення правопорушення [562, с. 72].

Аналогічної позиції дотримується В. С. Щербина, наголошуючи на тому, що заходи організаційного впливу встановлюються за порушення правил здійснення конкретного виду господарської діяльності та можуть застосовуватися як у судовому, так і у передбачених законодавством України випадках позасудовому порядку. При цьому вчений-правознавець вказує на невичерпність заходів організаційного впливу, вказаних у ст. 239 ГК України, і допускає можливість розширення їх видів у нормах інших законів України [563, с. 248, 249].

Аналіз норм чинного в Україні законодавства у сфері медіа дозволяє сформувати таку систему адміністративно-господарських санкцій організаційного характеру, які застосовуються до суб'єктів медіадіяльності: 1) винесення попередження; 2) анулювання ліцензії на мовлення телерадіоорганізації; 3) скасування державної реєстрації друкованого ЗМІ; 4) скасування державної реєстрації провайдера програмної послуги; 5) заборона оприлюднення реклами, яка порушує вимоги законодавства України; 6) заборона випуску друкованого ЗМІ.

Зважаючи на дію закріпленого у ст. 9 Конституції України правила про належність ратифікованих Україною міжнародних договорів та конвенцій до актів національного законодавства, визначені в законах України види адміністративно-господарських санкцій організаційного характеру є неповними з огляду на дію положень Європейської конвенції «Про транскордонне телебачення», ратифікованої Верховною Радою України Законом № 687-VI від 17.12.2008 [564].

Як випливає зі змісту норми, передбаченої у ч. 2 ст. 24 вказаної Конвенції, у разі порушення її вимог до провайдера програмної послуги може бути застосована така санкція, як тимчасове зупинення ретрансляції програми, яка порушує положення конвенції [564].

Незважаючи на загальну організаційну сутність вказаних видів адміністративних стягнень, їх застосування до суб'єктів медіадіяльності характеризується істотними відмінностями у процедурах, підставах, суб'єктах та наслідках реалізації, що зумовлено різним ступенем впливу на економічні інтереси порушника.

Наявність вказаного фактору дає підстави розділити усю сукупність адміністративно-господарських санкцій організаційного характеру на заходи, що спрямовані на зобов'язання порушника усунути допущені ним порушення законодавчих норм без обмежень його статутної діяльності; заходи впливу, застосування яких тягне за собою тимчасове обмеження чи зупинення діяльності редакції ЗМІ; заходи адміністративного примусу, метою застосування яких є тимчасове обмеження обігу медіапродукції чи надання медіапослуг, та заходи адміністративного примусу, спрямовані на заборону діяльності учасника медіавідносин або припинення його діяльності.

Прикладом першого з названих видів адміністративних стягнень виступає оголошення попередження ЗМІ. Згідно з положеннями ч. 6 ст. 71 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56] оголошення попередження телерадіоорганізації чи провайдеру програмної послуги здійснюється Нацрадою з питань телебачення і радіомовлення на основі актів документальних перевірок, інших видів документальних свідчень. Допускаючи можливість застосування вказаного стягнення лише до суб'єктів господарювання телерадіоорганізацій, провайдерів програмної послуги, вказаний Закон водночас, на відміну від норм КУпАП [30], не наводить дефініції «попередження», так само як і не дає відповіді на питання, до компетенції якого суб'єкта публічної адміністрації належить застосування цього стягнення до Інтернет-ЗМІ.

Окреслені проблеми не лише істотно ускладнюють наукове і практичне розуміння сутності оголошення попередження як виду адміністративного стягнення, що застосовується до суб'єктів медіадіяльності, але й не сприяють однозначному встановленню юридичного призначення цього заходу організаційного впливу в механізмі адміністративно-деліктного регулювання медіавідносин.

Як показує системне тлумачення змісту норм законодавства у сфері медіа [56; 238; 565], попередження оголошується у письмовій формі, шляхом винесення індивідуального адміністративного акта суб'єктом публічної адміністрації, наділеним функціями нагляду та контролю щодо відповідного

суб'єкта адміністративного інформаційного правопорушення, і полягає у покладенні на порушника додаткових обов'язків з усунення виявлених порушень правил медіадіяльності або прав споживачів медіаконтенту. З такого розуміння змісту попередження випливає, що застосування цього виду адміністративних стягнень можливе за порушення норм законодавства у зазначеній сфері, вчинене телерадіоорганізацією, чи провайдером програмної послуги, або друкованим ЗМІ вперше, а також за ті види порушень, наслідки яких можуть бути усунені без обмеження чи припинення діяльності порушника.

Як зазначає Ю. П. Бурило, з-поміж інших видів адміністративно-господарських санкцій, передбачених у ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», попередження є найменш суворим покаранням, яке безпосередньо не тягне за собою для суб'єкта медіадіяльності негативних наслідків економічного характеру [566, с. 120].

Поділяючи аналогічну позицію, О. В. Кологойда вважає, що попередження як вид адміністративно-господарських санкцій підлягає застосуванню за правопорушення, які не становлять значної суспільної небезпеки та не спричиняють істотної шкоди [567, с. 79].

Водночас характер юридичного впливу на інтереси порушника встановлених законом правил здійснення медіадіяльності поряд із профілактичною сутністю попередження як виду адміністративного стягнення спричинили в юридичній літературі наукову дискусію з приводу публічно-правового змісту цих заходів організаційного впливу.

Так само, як і припинення діяльності ЗМІ, О. Гліскова називає попередження нетиповим заходом впливу на колективних учасників медіавідносин. Дослідник зазначає, що на перший погляд вказані заходи організаційного впливу можна розглядати як попереджувальні чи запобіжні заходи. Разом із тим підставою для їх застосування виступає правопорушення, а метою – покарання, що дозволяє розглядати попередження та припинення діяльності ЗМІ як міри адміністративної відповідальності [568, с. 71, 72].

На думку І. Ю. Гультяпіної, за своєю сутністю оголошення письмового попередження ЗМІ має адміністративно-правову

сутність. Такого висновку дослідниця доходить на основі зіставлення ознак вказаного заходу впливу на ЗМІ та заходів адміністративного примусу. Оголошення письмового попередження ЗМІ здійснюється на підставі встановлення фактів вчинення ЗМІ протиправних дій чи зловживання свободою масової інформації. Важливим фактором, що, на думку І. Ю. Гультяпової, зумовлює адміністративно-правову сутність оголошення попередження ЗМІ, є застосування цього заходу примусу у відносинах, які не мають ознак службового підпорядкування між їх суб'єктами. При цьому саме попередження, як різновид заходів адміністративного примусу, названий дослідницею запобіжним заходом впливу, метою застосування якого є припинення правопорушення та недопущення виникнення його негативних наслідків [569, с. 229, 230].

Відображені в наведених наукових поглядах обидва аспекти попередження в сукупності розкривають його юридичний зміст, в основі якого – мінімально допустима реакція з боку держави на вчинене адміністративне інформаційне правопорушення, яка не несе в собі істотних негативних наслідків для порушника і спрямована на попередження протиправної поведінки суб'єктів медіадіяльності в майбутньому.

Проте законодавство України пов'язує з фактом оголошення попередження не лише виникнення обов'язків для порушника усунути наслідки вчиненого адміністративного інформаційного правопорушення. За правилами, закріпленими у п. 5.1. Положення про скасування санкції «оголошення попередження», застосованої Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення за порушення умов ліцензії та законодавства України телерадіоорганізаціями і провайдерами програмної послуги, затвердженого рішенням Нацради України з питань телебачення і радіомовлення 08.02.2012 № 114, оголошення суб'єкту медіадіяльності попередження є підставою для проведення позапланових перевірок його діяльності на предмет усунення порушень, за які була застосована відповідна санкція [565]. Поряд із цим положення ч. 8 та 9 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56] допускають можливість застосування штрафів до телерадіоорганізацій та провайдерів

програмної послуги лише після винесення їм попередження, а також не усунення наслідків порушень, за які була застосована така санкція, чи за наявності трьох попереджень у суб'єкта медіадіяльності протягом строку дії ліцензії або за увесь час її продовження.

Визнання на законодавчому рівні такого юридичного значення оголошення попередження забезпечує яскраве вираження профілактичних властивостей цього адміністративного стягнення, сприяє формуванню ієрархічної системи заходів відповідальності за адміністративні інформаційні правопорушення, що вчиняються в медіасфері.

При цьому у разі, коли телерадіоорганізація чи провайдер програмної послуги, якому оголошено попередження, не є системним порушником законодавства у медіасфері, усунув виявлені контролюючим органом порушення в його діяльності та надав відповідне підтвердження у письмовій формі за відсутності факту оскарження постанови про оголошення попередження, Нацрада України з питань телебачення і радіомовлення має право на своєму засіданні прийняти рішення про скасування відповідної санкції [565]. Наведені нормативні умови для скасування санкції у формі оголошення попередження відображають основну мету його застосування – відновлення встановленого публічного інформаційного правопорядку, ліквідацію наслідків протиправної поведінки та недопущення негативних наслідків у майбутньому. Іншими словами, маючи профілактичну спрямованість, оголошення попередження не тягне за собою негативних економічних наслідків для порушника, хоча сигналізує про необхідність приведення його медіадіяльності до встановлених законом вимог під загрозою застосування більш істотних адміністративних покарань.

У тому разі, коли протиправні дії чи бездіяльність суб'єкта медіадіяльності не можуть бути припинені шляхом оголошення попередження або застосування майнових адміністративних стягнень, суд за поданням Нацради з питань телебачення і радіомовлення у випадках, встановлених актами законодавства України, має право ухвалити рішення про анулювання ліцензії

на право мовлення телерадіоорганізації, скасування державної реєстрації провайдера програмної послуги чи друкованих ЗМІ.

У частині реалізації Нацрадою України з питань телебачення і радіомовлення повноважень щодо звернення до суду з позовом про анулювання дії ліцензії на право мовлення чи скасування державної реєстрації провайдера програмної послуги, на наш погляд, Ю. П. Бурило робить важливе зауваження щодо механізму правового регулювання цього аспекту запобігання інформаційним правопорушенням. Сутність цього зауваження виявляється в тому, що законодавець помилково відносить до адміністративно-господарських санкцій подання Нацрадою України з питань телебачення і радіомовлення до суду справи про анулювання ліцензії на мовлення. Дослідник зазначає, що на відміну від юридичної відповідальності факт подання до суду справи про анулювання ліцензії сам по собі жодних негативних наслідків для суб'єкта господарювання не тягне, адже виступає лише процесуальною дією, що передує можливому притягненню до відповідальності, проте ще не означає обов'язкового позбавлення ліцензії на здійснення відповідного виду господарської діяльності. Поділяючи таку позицію науковця, слід підтримати пропозицію про необхідність виключення з переліку санкцій, передбачених ч. 6 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», подання до суду справи про анулювання ліцензії на мовлення [566, с. 122].

За буквальним змістом норми, передбаченої у ч. 12 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56], зазначені види адміністративних покарань накладаються за наявності правових підстав, що утворюють складний юридичний факт: вчинення телерадіоорганізацією чи провайдером програмної послуги адміністративного інформаційного правопорушення та не усунення наслідків порушення, за яке раніше було застосовано покарання у вигляді оголошення попередження чи адміністративного штрафу.

Встановивши вказані правила застосування адміністративних покарань, законодавець у такий спосіб визнав за судом адміністративної юрисдикції повноваження щодо надання юридичної оцінки діяльності порушника норм законодавства у сфері медіа на предмет

можливості відновлення ним порушеного інформаційного правопорядку, недопущення протиправних діянь у майбутньому. У такому аспекті вказані адміністративні стягнення набувають значення найбільш істотних заходів організаційного впливу на порушників норм законодавства у зазначеній сфері, а сама діяльність адміністративного суду виступає як засіб судового контролю за поведінкою учасників публічно-правових медіавідносин.

Аналогічна позиція сприйнята судовою практикою у справах про застосування відповідних видів адміністративних стягнень, на що вказують матеріали окремих справ.

Так, у справі № 2а1198/2170 від 27.11.2012 Одеський апеляційний адміністративний суд залишив без змін постанову Херсонського окружного адміністративного суду від 20 серпня 2012 р. по справі за позовом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення до ТОВ «Телерадіокомпанія «ВІК». У винесенні ухвали про залишення без змін постанови суду першої інстанції Одеський апеляційний адміністративний суд виходив із такого: «Не може бути скасоване правильне по суті рішення суду з одних лише формальних міркувань.

Відмовляючи у задоволенні позову, суд першої інстанції виходив із того, що Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення порушено порядок звернення до суду, оскільки відповідно до вимог чинного законодавства України зверненню до суду передує попередження відповідача про накладення штрафу та безпосередньо саме стягнення штрафу. Враховуючи, що такі дії позивачем не проведені, відсутні і підстави для анулювання ліцензії» [570].

Як випливає з матеріалів наведеної справи, суди, ухвалюючи рішення про застосування до суб'єктів медіадіяльності адміністративних стягнень організаційного характеру, здійснюють не лише перевірку результатів діяльності цієї категорії учасників інформаційних відносин, але й контроль за правомірністю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями у цій сфері правового регулювання.

Відповідно, у справах про застосування до суб'єктів медіадіяльності адміністративних стягнень організаційного

характеру адміністративний суд діє як орган судового контролю за правомірністю рішень суб'єктів публічної адміністрації, в частині прийняття рішень про направлення до суду справ про анулювання дії ліцензії на право мовлення чи скасування державної реєстрації провайдера програмної послуги. Цим фактично забезпечує судовий захист прав суб'єктів медіадіяльності від можливих випадків протиправного обмеження або припинення їхньої діяльності. У такому контексті передбачені у ч. 2 ст. 71, ч. 1 та 6 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [56] положення про покладення на суд обов'язків щодо застосування до телерадіоорганізацій та провайдерів програмних послуг адміністративних стягнень, за винятком оголошення попередження та стягнення штрафу, може розглядатися як своєрідна гарантія недопущення безпідставного обмеження чи припинення діяльності ЗМІ, провайдерів програмних послуг з боку ЦОВ зі спеціальним статусом на підставі їхнього рішення. З іншого боку, визнання в нормах Закону України «Про інформацію» [26] юридичної відповідальності гарантією інформаційних прав особи означає, що обмеження чи заборона діяльності ЗМІ, провайдера програмної послуги чи суб'єкта рекламної діяльності є засобом охорони соціальних цінностей, що функціонують у медіасфері, інструментом спонукання цієї категорії суб'єктів до правомірної поведінки у майбутньому.

При цьому, незважаючи на спільне функціональне призначення вказаних адміністративних стягнень, їх юридичний вплив на економічні інтереси порушника є неоднаковим. Такий висновок випливає із системного тлумачення змісту норм, передбачених у ч. 1 ст. 16 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII [571] та положень ч. 3, 4 ст. 35 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [572]. Згідно з наведеними нормами, анулювання ліцензії тягне за собою позбавлення права ліцензіата провадити ліцензований вид господарської діяльності, тоді як скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання обумовлює припинення правосуб'єктності суб'єкта господарювання в цілому, тобто припинення його існування як учасника будь-яких суспільних відносин.

Відповідно, анулювання ліцензії телерадіоорганізації на право мовлення не позбавляє права відповідну організацію звертатися до Нацради з питань телебачення і радіомовлення із заявою про видачу нової ліцензії після усунення усіх порушень, які надають право повторного звернення. У свою чергу, застосування до провайдера програмної послуги санкції у формі скасування його державної реєстрації означає припинення його діяльності як учасника меді-відносин.

Легалізація такого підходу до визначення адміністративних стягнень за порушення ліцензійних умов провадження медіа-діяльності, на наш погляд, має дискусійний характер. Це пов'язано з тим, що Закон України «Про телебачення і радіомовлення» фактично допускає поновлення діяльності телерадіоорганізацією, незважаючи на вид правопорушення, за вчинення якого анульовано ліцензію, ступень його соціальної шкідливості та здатність переростання в адміністративну інформаційну деліктність, тоді як щодо провайдерів програмної послуги така можливість виключається. Як наслідок, у межах інформаційної сфери України не виключається ймовірність вчинення телерадіоорганізацією, яка отримала нову ліцензію на право мовлення, правопорушень, які вона допускала раніше в своїй діяльності, що не сприяє зниженню динаміки адміністративної інформаційної деліктності.

Зважаючи на такий стан правового забезпечення підстав та наслідків застосування адміністративних стягнень, передбачених у ч. 12 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», пропонуємо викласти вказану частину у новій редакції такого змісту:

«12. У разі, коли після оголошення попередження та застосування штрафу до телерадіоорганізації чи провайдера програмної послуги у строк, передбачений цим Законом, не було усунуто виявлених порушень, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення зобов'язана негайно звернутися до адміністративного суду з позовом про анулювання ліцензії ліцензіата, який допустив порушення норм законодавства про телебачення і радіомовлення.

Якщо виявлені порушення є несумісними з продовженням діяльності телерадіоорганізацією чи провайдером програмної

послуги як суб'єктом господарювання, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення зобов'язана звернутися до адміністративного суду з позовом про скасування державної реєстрації порушника та покладення на нього обов'язків з відшкодування завданої шкоди у повному обсязі».

Проведене дослідження проблем правового забезпечення розвитку медіасфери України з використанням засобів адміністративно-деліктної політики дозволяє констатувати наявність значного розриву між станом розвитку цієї складової частини інформаційної сфери та наявним у нормах національного законодавства інструментарним апаратом, що пов'язаний із підтриманням публічного інформаційного правопорядку у відповідній галузі суспільної діяльності. Такий стан правового забезпечення публічного інформаційного правопорядку в медіасфері зумовлений наявністю широкої групи деліктологічних факторів, які негативно позначаються на діяльності ЗМІ, суб'єктів рекламної діяльності чи інформаційних агентств. Не систематизованість складів адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в медіасфері; відсутність чіткого нормативно встановленого механізму адміністративної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб за порушення прав, законних інтересів ЗМІ, журналістів, провайдерів програмних послуг, суб'єктів рекламної діяльності поряд із відсутністю чітко встановлених гарантій реалізації права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх переконань загострюють проблему оновлення адміністративно-деліктного законодавства в медіасфері, забезпечення публічного інформаційного правопорядку у цій галузі інформаційної діяльності.

Усе це вимагає від правотворчих органів перегляду інституційного підходу до запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням у медіасфері, охорони соціальних цінностей, що існують у галузі задоволення публічних потреб у масовій інформації, через призму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, неприпустимості використання ЗМІ на шкоду інтересів суспільства і держави.

4.3. Правове забезпечення розвитку галузі телекомунікацій та інформатизації засобами адміністративно-деліктної політики

4.3.1. Адміністративне інформаційне правопорушення як форма протиправної поведінки в галузі телекомунікацій та інформатизації, його види й особливості складів

Активне використання ІКТ у секторі надання публічних послуг у режимі реального часу, необхідних для зростання рівня доступності публічної влади у відношенні до її громадян [161], повсюдної реалізації принципу відкритості діяльності публічної адміністрації [468; 469; 573, с. 28-29], тягне за собою істотне зростання питомої ваги галузі телекомунікацій та інформатизації як складників національної інформаційної сфери України в умовах формування сучасного інформаційного суспільства.

Нині телекомунікації та мережеві технології виступають тією рушійною силою, яка забезпечує розвиток світової цивілізації. Практично не існує виробничих та суспільних відносин, які б не використовували можливості сучасних інформаційних технологій на основі телекомунікацій [574, с. 11].

У зв'язку з цим одним із ключових завдань публічного адміністрування стає визначення й послідовна реалізація стратегічних напрямів діяльності у галузі телекомунікацій та інформатизації діяльності публічної адміністрації.

Водночас, незважаючи на стійку динаміку розвитку галузі телекомунікацій та інформатизації, вчені і практики все частіше актуалізують питання: чому у відповідних галузях не забезпечений необхідний стан правопорядку [6, с. 4 – 5; 71, с. 3; 575].

Відповідь на поставлене питання знаходить своє практичне вирішення, передусім, у реалізації трьох ключових принципів функціонування галузей телекомунікацій та інформатизації: забезпечення чесної конкуренції учасників відповідного ринку, зменшення рівня регуляторного та контрольно-наглядового

впливу на суб'єктів ринку телекомунікацій та діяльності в галузі інформатизації, а також забезпечення цим суб'єктам рівного доступу до публічної інформаційної інфраструктури [575].

Оцінка юридичної спрямованості дії зазначених принципів через призму завдань законодавства України про адміністративні правопорушення та проекту нового КУпАП [53; 501] вказує на існування глибокого деліктологічного складника в механізмі правового регулювання суспільних відносин у галузі телекомунікацій та інформатизації. Його повне виявлення та ґрунтовне наукове дослідження специфіки адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації для вдосконалення механізму правового забезпечення належного функціонування відповідної галузі публічного адміністрування зумовлює необхідність з'ясування змісту понять «телекомунікації», «інформатизація», дослідження їх внутрішньої структури.

Закон України «Про телекомунікації» у ст. 1 визначає телекомунікації (електрозв'язок) як передавання, випромінювання та/або приймання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, проводових, оптичних або інших електромагнітних системах [28].

Згідно з Геоекономічним словником-довідником, телекомунікації – індустрія електричного зв'язку, що динамічно розвивається, орієнтована на цифрові способи передачі і комутацію даних на волоконно-оптичні та космічні канали зв'язку [576].

В юридичній літературі телекомунікації визначаються як «технологічна взаємодія між суб'єктами на далекій відстані, дистанційний обмін повідомленнями у формі сигналів, які містять різноманітні дані (інформацію) з використанням технічних каналів зв'язку (електричного, оптичного, радіо, супутникового та іншого зв'язку) [6, с. 16].

На відміну від наведених наукових поглядів, у яких телекомунікації пов'язуються з окремою індустрією економічної діяльності, формою взаємодії людей на далекій відстані, Закон України «Про телекомунікації» [28], ототожнюючи поняття, що розглядається з електрозв'язком, розкриває його зміст через процес передавання, випромінювання та/або приймання знаків,

сигналів, письмового тексту, зображень та звуків, чим фактично робить акцент на технічному складнику відповідного виду інформаційної діяльності. При цьому вказаний Закон України у ст. 3 робить важливе уточнення, відповідно до якого, будучи невід'ємною частиною виробничої та соціальної інфраструктури України, призначеною для задоволення потреб фізичних та юридичних осіб, суб'єктів публічної адміністрації в телекомунікаційних послугах, сфера телекомунікацій є складовою частиною галузі зв'язку України [28].

Розвиваючи такий підхід, законодавець до галузі зв'язку поряд із телекомунікаціями включає також поштовий та радіозв'язок [577, с. 55], що вказує на більш вузький, спеціальний зміст поняття «телекомунікації» порівняно з видами суспільної діяльності, які охоплюються категорією «зв'язок».

Якщо йти за таким законодавчим підходом, то до складу сфери телекомунікацій слід включити саме Інтернет, стільниковий (мобільний), супутниковий та фіксований зв'язок [6, с. 16].

Дотримуючись близької позиції, Т. В. Небога до основних складників галузі телекомунікацій включає також: телефонний зв'язок – місцевий, міжміський, міжнародний, телеграфний, мобільний, комп'ютерний, супутниковий; провідникове мовлення; передачу, отримання телевізійних і радіопрограм; радіозв'язок [578, с. 149].

Зіставлення наукових та законодавчих підходів до визначення структури галузі зв'язку та телекомунікацій вказує на співвідношення понять, що їх позначають, як цілого і частини, де галузь телекомунікацій включає в себе діяльність із передачі засобами електронних комунікацій спеціальних сигналів, символів, зображень з метою задоволення публічних чи приватних інформаційних потреб, у процесі якої відбувається дистанційна взаємодія між відокремленими суб'єктами.

Заснована на основі приписів правових норм та використанні засобів електронних комунікацій взаємодія між учасниками інформаційних відносин передбачає реалізацію взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що

спрямовані на створення умов для задоволення публічних інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій [579]. Такі процеси та взаємодія між учасниками публічно-правових інформаційних відносин визначаються Законом України «Про Національну програму інформатизації» як інформатизація [410]. У такій інтерпретації вказане поняття набуває ознак заснованого на широкому застосуванні ІКТ і систем багатовекторного процесу, спрямованого на створення необхідних умов для задоволення публічних потреб в адміністративних послугах, що надаються суб'єктами публічної адміністрації.

Повсюдна реалізація процесів інформатизації публічного адміністрування, за якого відбувається активна взаємодія суб'єктів публічної адміністрації між собою, із суспільством, людиною та громадянином, бізнесом, за допомогою ІКТ має своїм загальним результатом створення національної моделі електронного урядування.

Оскільки дослідження сутності поняття «електронне урядування» виходить за межі цієї роботи, зазначимо лише, що в юридичній літературі це поняття переважно розглядається як: нова, інтерактивна форма взаємодії суб'єктів у сфері публічного адміністрування (держави з громадянами, юридичними особами приватного права та суб'єктів публічної адміністрації між собою) [300]; спосіб організації державної влади, заснований на використанні ІКТ, що передбачає підтримку на їх основі діяльності виконавчої влади (електронний уряд), представницьких органів (електронний парламент) або діяльності органів судової влади (електронне правосуддя) [580, с. 82]; організація публічного адміністрування на основі електронних засобів обробки, передачі та поширення інформації, надання публічних послуг усім категоріям громадян електронними засобами комунікації, інформування за допомогою таких засобів громадян про діяльність держави, або як автоматизовані служби, основними функціями яких є забезпечення доступу до офіційної інформації про діяльність держави та органів місцевого самоврядування [17, с. 98].

Узагальнення наведених підходів до розуміння змісту поняття «електронне урядування» дозволяє встановити його загальний зв'язок із поняттям інформатизації, а саме: перше з них позначає об'єктивно виражений результат процесу інформатизації, способи взаємодії публічної адміністрації з громадянами, юридичними особами на основі широкого застосування ІКТ та ІТС; інформатизація ж передбачає реалізацію процесу формування національної моделі електронного урядування, створення необхідних умов для організації взаємодії суб'єктів публічної адміністрації між собою, з громадянами та юридичними особами в електронній формі, з використанням інтерактивних засобів комунікації.

Таким чином, діяльність у галузі телекомунікацій та інформатизації набуває глибокого соціального змісту, основу якого становлять правові та організаційні умови, необхідні для надання адміністративних послуг, а також публічні інформаційні потреби й інтереси, пов'язані з передачею або одержанням інформації в електронній формі.

З позицій адміністративно-деліктного регулювання діяльності в галузі телекомунікацій та інформатизації їх ключове значення проявляється через постановку основного акценту на об'єктивні властивості поведінки суб'єктів такої діяльності, їх оцінку на предмет відповідності чинним адміністративно-правовим обмеженням та заборонам.

Традиційно в юридичній літературі об'єктивні ознаки поведінки учасників публічно-правових відносин у конструюванні складів адміністративних правопорушень розглядаються через призму елементів їх об'єктивної сторони та об'єкта протиправного посягання [42; 77; 217, с. 553 – 554; 235, с. 15-16], що дозволяє повною мірою встановити соціальний характер та юридичне значення поведінки конкретних суб'єктів.

Характеризуючи особливості складів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій, О. О. Леонідова зазначає, що їх відмінною рисою, яка відокремлює цей вид деліктів від інших діянь Особливої частини КУпАП, є саме об'єкт даних правопорушень. На думку дослідниці, «ними виступають суспільні відносини, що склалися у сфері зв'язку, та нормальна безперебійна її робота [581, с. 218].

В аналогічний спосіб розвиває концепцію об'єкта адміністративних правопорушень у галузі зв'язку та інформатизації Д. Б. Савчішкін. Дослідник зазначає, що безпосереднім об'єктом цієї групи адміністративних деліктів виступає належне функціонування конкретних об'єктів зв'язку та інформатизації [46], і фактично робить основний акцент у механізмі адміністративно-правової охорони саме на спеціальному режимі діяльності або експлуатації того чи іншого елемента інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури.

Зумовлена наявністю різних наукових поглядів на об'єкт адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації дискусія, на наш погляд, повинна розвиватися виходячи з двох основоположних критеріїв адміністративної деліктолізації відповідного виду протиправних діянь: змісту та юридичної спрямованості правових обмежень та заборон, чинних в інформаційній сфері, а також сутності соціальних цінностей, які перебувають під правовою охороною держави. Саме зазначені критерії розкривають зміст механізму адміністративно-правової охорони в галузі телекомунікацій та інформатизації, забезпечують функціональний зв'язок завдань адміністративно-деліктного законодавства та елементів конкретних складів адміністративних інформаційних правопорушень. Адже характер завдань, покладених правотворчим органом на адміністративно-деліктне законодавство України, визначає зміст та юридичну спрямованість самих адміністративно-правових обмежень та заборон, а останні забезпечують нормативну охорону тих публічних інтересів і потреб, які визнані державою соціально важливими.

Дослідження законодавства України (ст. ст.: 144–148-5, 212-6 КУпАП) [53] вказує на легальне визнання об'єктом адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації встановлених правил та умов здійснення відповідних видів інформаційної діяльності, надання інформаційно-телекомунікаційних та електронних адміністративних послуг, експлуатації інформаційних систем та телекомунікаційного обладнання, використання радіочастотного ресурсу України.

Вироблена в нормах КУпАП система об'єктів адміністративних правопорушень, що розглядаються, на наш погляд, є неповною та такою, що не позбавлена дискусійних аспектів.

Перш за все, йдеться про систему об'єктів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації як таку, з огляду на дію положень ст. 3, 8, 17, 22 56 Конституції України [1], ст. 1 та 9 КУпАП [53], інших норм законодавства України, в яких, поряд із правилами здійснення окремих видів суспільної діяльності, об'єктів права власності, об'єктом правової охорони, передусім, визнані права і свободи людини та громадянина, публічний інформаційний правопорядок, а також інформаційна безпека держави, ІКТ чи ІТС. З іншого боку, дискусійність наявного в Україні законодавчого підходу до визначення об'єктів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації зумовлюється їх переважним ототожненням зі сферою послуг зв'язку загального користування, внаслідок чого соціальні цінності, протиправне посягання на які здійснюється у процесі надання інших інформаційно-телекомунікаційних чи електронних адміністративних послуг, використання ІКТ та ІТС для інформатизації діяльності публічної адміністрації, залишилися поза прямою правовою охороною держави.

Разом із тим у положеннях чинних в Україні нормативних концепцій, якими закладаються організаційно-правові основи вдосконалення діяльності публічної адміністрації [4; 410], наукових працях, в яких порушується відповідна проблематика [582, с. 13; 583, с. 41] наголошується на стратегічності завдання широкого впровадження ІКТ в діяльність із надання публічних послуг громадянам і юридичним особам, повнішого використання сучасних можливостей телекомунікацій в організації взаємодії різних категорій учасників публічно-правових інформаційних відносин.

Перш за все йдеться про використання технологій хмарних обчислень для ефективної, раціональної та оперативної обробки інформації, що перебуває у володінні чи розпорядженні держави. Зазначений аспект інформатизації діяльності публічної адміністрації одержав свій первинний розвиток у положеннях

проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обробки інформації в технологіях хмарних обчислень від 24.03.2016 № 4302, прийнятого у першому читанні за основу Верховною Радою України 07.02.2017 [584].

На думку С. В. Федонюка, в організаційному аспекті «хмарні» обчислення становлять окремий технологічний підхід до надання, розміщення та використання засобів і комп'ютерних ресурсів, за якого вони стають доступними через Інтернет у вигляді сервісів на різних платформах, пристроях [582, с. 14].

Проведені Національним інститутом стандартів та технологій США дослідження технологій хмарних обчислень дозволили вченим-кібернетикам виділити їх універсальні особливості, до яких, зокрема, належать:

1) самообслуговування на вимогу, за якого споживач самостійно визначає та змінює обчислювальні потреби, зокрема: обсяг даних, що зберігаються без взаємодії з постачальником послуг, швидкість та час обробки даних, серверний час тощо;

2) універсальний доступ споживачів через ІТС, що означає доступність для споживачів відповідних послуг незалежно від використаного термінального пристрою;

3) об'єднання ресурсів: постачальник послуг об'єднує ресурси з метою обслуговування великої кількості споживачів, включення їх запитів у єдиний ПУЛ для динамічного перерозподілу потужностей між такими споживачами в умовах постійної зміни попиту на технологічні потужності;

4) еластичність, що означає можливість надання, звуження чи розширення послуг сервісного провайдера в будь-яку мить, без додаткових витрат чи взаємодії з постачальником;

5) облік обсягів та споживання послуг користувачами «хмарних» технологій [585].

Наведені особливості технологій хмарних обчислень як засобу інформатизації діяльності публічної адміністрації дозволяють погодитися з О. К. Юдіним та Р. В. Зюбіною, які вважають, що правовими передумовами врегулювання процедур застосування відповідних технологій у діяльності держави, окрім іншого, є: зростання обчислювальних потужностей сучасних

автоматизованих комплексів за умови одночасного спрощення умов їх експлуатації; збільшення обсягів інформаційних потоків даних, що обробляються і передаються каналами зв'язку; інтенсивне збільшення кількості розподілених баз даних різного призначення; значні темпи зростання застосування інформаційних технологій у всіх сферах діяльності суспільства тощо [586, с. 304 – 305]

У контексті адміністративно-деліктного регулювання зазначені передумови у поєднанні з функціональними особливостями технологій хмарних обчислень зумовлюють очевидну необхідність розширення об'єкта адміністративно-правової охорони, посягання на який одержить своє формальне визначення в ознаках нових складів адміністративних правопорушень.

Сформований у національній правовій системі України юридичний зв'язок між регулятивними та охоронними нормами, закріпленими у ст. 27, 37 та 40 Закону України «Про телекомунікації» [28], ч. 1 ст. 6 Закону України «Про радіочастотний ресурс України» [57], ст. 6 Закону України «Про Національну програму інформатизації» [410] та положеннями ст. 1 та 9 КУпАП [53], дозволяє включити до об'єктів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації також права і свободи суб'єктів правовідносин, що складаються у процесі такої діяльності, безпеку ІКТ та ІТС, які використовуються для надання електронних публічних послуг, проведення ідентифікації особи чи взаємодії суб'єктів публічної адміністрації між собою.

Однак, зважаючи на сутність самого адміністративного правопорушення, визнану в положеннях ст. 9 КУпАП [53], наукових працях учених-адміністративістів [65, с. 25; 72; 86], та враховуючи правові підстави виникнення прав і обов'язків у суб'єктів зазначених вище правовідносин, до категорії об'єктів адміністративно-правової охорони не можуть бути включені соціальні цінності, виникнення яких зумовлено виконанням приватно-правових договірних зобов'язань чи спричиненням позадоговірної шкоди учасникам приватно-правових інформаційних відносин.

Проведення зазначеної лінії розмежування об'єктів адміністративних та цивільних правопорушень, що вчиняються

в галузі телекомунікацій та інформатизації, актуалізує загальний погляд Т. О. Гуржия, згідно з яким такі делікти не мають прямого відношення до сфери публічного адміністрування. Свою позицію вчений-адміністративіст аргументує тим, що включені до КУпАП делікти, які мають приватно-правову сутність, не посягають на об'єкти адміністративно-правової охорони, не підвідомчі органам публічної адміністрації та не «вкладаються» в сучасну парадигму адміністративної відповідальності. На цій основі Т. О. Гуржий доходить висновку про необхідність включення положень про приватно-правові делікти, склади яких досі містяться в нормах КУпАП, до змісту ЦК України [87, с. 158].

Прикладом складів таких деліктів є, зокрема, пошкодження таксофона, ознаки якого передбачені у ст. 148 КУпАП [53]. Разом із приватно-правовою сутністю самого об'єкта протиправного посягання відповідний адміністративний делікт не передбачає до моменту його вчинення прямої взаємодії між суб'єктом публічної адміністрації та суб'єктом правопорушення, що виключає управлінську природу такого протиправного діяння.

На відміну від законодавства та правової доктрини України законодавство ЄС та рекомендаційні акти Ради Європи розвиваються шляхом прямого визнання об'єктами адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації прав законних інтересів учасників відповідних суспільних відносин, інформаційної безпеки ІКТ і систем, економічної конкуренції на ринку телекомунікацій.

Як зазначається у п. 12 преамбули Директиви 2002/20/ЄС Європейського парламенту та Ради Європи від 07.03.2002 «Про дозвіл електронних комунікаційних мереж та послуг» (далі – Рамкова Директива), відповідно до прецедентного права ЄСПЛ, будь-які національні обмеження прав, гарантованих положеннями ст. 49 Мастріхського Договору про заснування ЄС, мають бути об'єктивно обґрунтованими, пропорційними та не перевищувати те, що є необхідним для досягнення завдань загального інтересу, визначеного державами-членами відповідно до права ЄС [587].

Закріпивши в Рамковій директиві наведене положення, Європейський парламент у такий спосіб визначив чіткі

координати розмежування правомірного та протиправного обмеження прав суб'єктів інформаційно-телекомунікаційної діяльності, споживачів їхніх послуг, чим фактично заклав правові основи для визначення об'єкта адміністративних правопорушень у відповідній галузі інформаційної діяльності на рівні актів національного законодавства держав-членів ЄС.

Аналогічна лінія правового забезпечення розмежування фактів правомірного та протиправного обмеження прав споживачів публічних інформаційно-телекомунікаційних послуг одержала свій розвиток у Керівних принципах захисту прав людини у сфері діяльності Інтернет-провайдерів, схвалених Радою Європи спільно з Європейською асоціацією Інтернет-провайдерів. Згідно з п. 6 преамбули вказаних Принципів, зважаючи на той рівень впливу, який можуть своїми діями здійснювати Інтернет-провайдери на права людини через блокування контенту, встановлення додаткових інформаційних фільтрів, питання забезпечення прав Інтернет-користувачів повинне вирішуватися визначеними національним законодавством держав-членів ЄС засобами [588, с. 6].

Якщо наслідувати такий законодавчий підхід до формування правового фундаменту об'єктів адміністративно-правової охорони та адміністративних правопорушень, то складається ситуація, за якої в законодавстві ЄС цими категоріями повинні охоплюватися всі групи соціальних цінностей, пов'язані із задоволенням правомірних публічних інформаційних потреб, щодо яких актами національного законодавства держав-членів ЄС або рішенням ЄСПЛ не встановлено конкретних винятків.

Із системного тлумачення змісту актів законодавства ЄС випливає ще одна яскраво виражена тенденція у формуванні об'єкта адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації – охоплення цим елементом складу делікту соціальних цінностей, використання або досягнення яких не є прямою метою здійснення діяльності у відповідній сфері правового регулювання, проте без яких здійснення такої діяльності є не можливим. Йдеться, зокрема, про право особи на приватність відомостей, що використовуються для надання публічних інформаційно-телекомунікаційних послуг, або

обробляються з використанням ІКТ, режим конфіденційності електронних комунікацій, технології хмарних обчислень тощо.

Про необхідність охорони від протиправних посягань, включно з несанкціонованим втручанням у функціонування ІКТ, неодноразово наголошувалося, зокрема: у п. 7, 8, 20, 21, 45, 47 Директиви № 2002/58/ЄС Європейського парламенту та Ради Європи від 12.07.2002 «Щодо обробки персональних даних та захист конфіденційності у секторі електронних засобів зв'язку» (далі – Директива Про конфіденційність та електронні засоби зв'язку) [589], п. 2, 4, 7, 8, 10, 30 Директиви 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради "Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24.10.1995 [590].

Як випливає зі змісту відповідних актів Європейського Парламенту, законодавство ЄС, визначаючи конфіденційну інформацію про фізичну особу та визнаючи режим конфіденційності за окремими видами інформації, що обробляються за допомогою ІКТ, водночас встановлює для держав-членів ЄС, операторів та провайдерів телекомунікаційних послуг обов'язки щодо запровадження юридичних та технічних засобів охорони відповідних соціальних цінностей. Як наслідок, на прикладі загального законодавства ЄС, положення якого поширюються на діяльність у галузі телекомунікацій та інформатизації, можна констатувати загальну тенденцію до розширення об'єкта адміністративних правопорушень та адміністративно-правової охорони у зазначеній галузі суспільної діяльності.

В аспекті побудови системи безпосередніх об'єктів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації наявна в нормах законодавства ЄС тенденція передбачає необхідність включення на рівні норм національного законодавства до відповідного елементу складу делікту також таких соціальних цінностей, як: право особи на безпеку персональних даних, що передаються чи обробляються засобами електронних комунікацій, технологій хмарних обчислень, право на конфіденційність комерційної, службової або іншої інформації, що зберігається чи передається в ІТС, право на невтручання в роботу ІТС тощо.

В умовах назрілої необхідності інституційного реформування адміністративно-деліктного законодавства, нагальної потреби прийняття Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обробки інформації в системах хмарних обчислень» [584], «Про електронні комунікації» [591], на нашу думку, наявна в законодавстві ЄС тенденція до розширення системи безпосередніх об'єктів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації повинна знайти своє відображення і в нормах оновлених законодавчих актів України.

Нормативна побудова об'єкта адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації на основі соціальних цінностей, пов'язаних із задоволенням публічних потреб в інформаційно-телекомунікаційних послугах, дає підстави поділити поширену в юридичній літературі думку про необхідність визнання за ІКТ, радіо-електронним обладнанням, технологіями хмарних обчислень, засобами електронної ідентифікації особи, іншими елементами інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури значення предмета адміністративних деліктів [118]. Своє нормативне закріплення зазначений науковий погляд знаходить у положеннях адміністративно-деліктних норм, зокрема, передбачених у ст. 144–148-5, 212-6 КУпАП [53], ч. 9 ст. 27 Закону України «Про телекомунікації» тощо [28].

За своїми юридико-технічними властивостями та місцем у структурі складу адміністративних правопорушень, що розглядаються, предмет таких правопорушень постає у значенні конкретних цінностей, якими виступають елементи інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, правовий режим яких порушується у зв'язку з протиправним посяганням на об'єкт адміністративно-правової охорони у галузі телекомунікацій та інформатизації.

Виявлені сутнісні особливості предмета та об'єкта адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації дозволяють включити цей вид деліктів до більш широкого поняття «адміністративне інформаційне правопорушення», що передбачає поширення на них загального

причинно-наслідкового комплексу порушення приписів законодавства про телекомунікації та інформатизацію, застосування спільного інструментарію профілактики таких юридичних конфліктів, необхідність адміністративно-правової охорони прав, правомірних інтересів учасників окремого виду інформаційних відносин.

Відповідно, спільний для адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації об'єкт протиправного посягання може бути представлений як видовий щодо адміністративних інформаційних правопорушень, на основі якого делікти, що розглядаються, систематизуються в окрему видову групу деліктів [218, с. 85].

Використовуючи різні нормативні конструкції для опису ознак об'єктивної сторони складів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації, законодавець передбачив різні форми можливого прояву протиправної поведінки посадових осіб суб'єктів ринку телекомунікацій.

Так, покладаючи в основу ознак протиправних діянь, зазначених у ст. 145–147 та ч. 1 ст. 148-1, порушення визначеного законом правового режиму функціонування охоронюваних соціальних цінностей, КУпАП [53] лише в останньому випадку прямо вказує на форму протиправної поведінки посадових осіб суб'єктів ринку телекомунікацій, чим фактично виключає юридичну можливість кваліфікації як протиправного діяння, що має ознаки бездіяльності.

Вироблений у нормах адміністративно-деліктного законодавства України підхід до визначення форм протиправної поведінки щодо порушення правил надання та отримання телекомунікаційних послуг у юридичній літературі не одержав свого визнання через характер самого порушення таких правил.

Визначаючи протиправну бездіяльність у галузі телекомунікацій як пасивну форму поведінки людини, утримання від дій, які особа зобов'язана була або ж могла вчинити, та з певних обставин цього не зробила, у зв'язку з чим було завдано шкоду об'єкту адміністративно-правової охорони, О. О. Леонідова вказує на можливість вчинення у такій формі протиправного діяння, ознаки складу якого передбачені у ст. 148-1 КУпАП [581, с. 216].

Доктринальна обґрунтованість такого погляду поряд із дискусійністю самого формулювання диспозиції норми, передбаченої у ч. 1 ст. 148-1 КУпАП [53], підтверджується буквальним змістом Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг, затверджених КМУ 11.04.2012 № 295, в редакції від 23.09.2016 [591].

Як випливає із системного дослідження підпунктів 2,4, 9, 10, 12, 14, 19, 24 п. 29 зазначених Правил [591], порушення закріплених у них обов'язків операторами телекомунікаційних послуг можуть проявлятися як у самій відмові від надання споживачу конкретної послуги, так і в неякісному їх наданні, обмеженні доступу до телекомунікаційних мереж загального користування, номерів аварійно-рятувальних служб, зміні в односторонньому порядку умов надання телекомунікаційних послуг, що вказує на фактичну ймовірність прояву протиправного діяння, вказаного у ч. 1 ст. 148-1 КУпАП, у формі як протиправних дій, так бездіяльності.

Зважаючи на загальну юридичну сутність поняття «адміністративне правопорушення», в юридичній літературі сформувався погляд, підтриманий, зокрема, Т. О. Гуржиєм, згідно з яким передбачені в нормах КУпАП склади адміністративних правопорушень, пов'язані з порушенням правил надання та отримання телекомунікаційних послуг, мають бути віднесені до категорії приватно-правових деліктів, а відповідно, виключені з норм Кодексу [87,с. 158].

На наш погляд, поділити наукову позицію вченого-адміністративіста можна лише в частині порушення тих Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг, реалізація яких можлива лише у разі конкретизації в умовах угод зі споживачами про надання відповідного виду послуг, тобто у разі зміни імперативних приписів самих правил під час встановлення приватно-правових зобов'язань.

Як випливає зі змісту п. 1 та 2 Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг, маючи характер імперативних нормативних приписів, ці Правила регулюють відносини між операторами, провайдерами телекомунікацій з однієї сторони та споживачами послуг з іншої сторони шляхом встановлення

загального порядку надання та отримання телекомунікаційних послуг [591]. Це зумовлює загальнообов'язкове значення відповідного порядку, перетворює умови надання та отримання телекомунікаційних послуг на імперативні умови взаємодії суб'єктів ринку телекомунікацій зі споживачами телекомунікаційних послуг.

Згідно з приписами п. 1 та 5 преамбули Керівних принципів у сфері захисту прав людини для Інтернет-провайдерів, «забезпечуючи базову інфраструктуру та основні послуги, які дозволяють користувачам отримувати доступ до Інтернету, користуватися ним і тим самим здійснювати свої права на отримання користі від інформаційного суспільства, інтернет-провайдери надають послуги, які мають значну цінність для служіння суспільству». На цій основі Інтернет-провайдерів, які надають доступ до Інтернету, зокрема обслуговують домашніх користувачів та сім'ї, можна згідно із зазначеними Керівними принципами вважати такими, які частково виконують роль публічної служби, що сприяє забезпеченню прав їхніх клієнтів на отримання користі від інформаційного суспільства [588].

Зважаючи на визнану в нормах законодавства України [28; 107] та науковій літературі [592, с. 3] соціальну цінність та публічно-правову сутність послуг зв'язку загального користування, є всі підстави поширити закладений у Керівних принципах у сфері захисту прав людини для Інтернет-провайдерів підхід на механізм адміністративно-деліктного регулювання діяльності в галузі телекомунікацій.

Розвиток такої лінії нормативного впливу на суб'єктів ринку телекомунікацій означає необхідність збереження в нормах КУпАП [53] складів адміністративних інформаційних правопорушень, що посягають на встановлені актами національного законодавства України правила надання телекомунікаційних послуг загального користування.

В аналогічний спосіб, на наш погляд, повинна розвиватися практика законодавчого встановлення ознак складів адміністративних інформаційних правопорушень, які вчиняються протиправними діями або бездіяльністю постачальників послуг з користування технологіями «хмарних» обчислень для публічних потреб.

Відсутність у нормах законодавства України окремих складів адміністративних правопорушень, ознаки яких охоплюють протиправні діяння постачальників, розробників чи провайдерів послуг із використанням технологій «хмарних» обчислень, зумовлює необхідність звернення до наукових поглядів та практичних рішень щодо цієї проблематики.

Досліджуючи основні види ризиків, які супроводжують використання технологій «хмарних» обчислень, включно з публічним адмініструванням, О. В. Берднік виділяє серед них такі основні види:

1) традиційні атаки на програмне забезпечення, що виявляються у протиправному посяганні на операційні системи, модульні компоненти, мережеві протоколи інші загрози для інформаційної безпеки систем «хмарних» обчислень;

2) функціональні атаки на системи «хмарних» обчислень або їх окремі складники, зумовлені багатошаровістю відповідних ІТС та загальними принципами забезпечення інформаційної безпеки, що не завжди відповідають характеру протиправних посягань, які супроводжують використання систем «хмарних» обчислень;

3) посягання на клієнта, зокрема державу як споживача сервісів, що надаються з використанням «хмарних» обчислень. На думку дослідника, тут мають місце такі порушення, як Cross Site Scripting, «викрадення паролей, перехоплення веб-сесій» тощо.

4) посягання на гіпервізор, унаслідок чого відбувається втручання однієї віртуальної машини в роботу інших, перехоплення каналів обігу інформації і навіть фізичне обмеження доступу віртуальної машини до основного сервера;

5) посягання на систему управління, що може призвести до появи віртуальних машин, здатних встановленим на них програмно-апаратним комплексом блокувати одні віртуальні машини або підміняти інші [593, с. 37].

Аналогічну позицію щодо загроз правомірному використанню технологій «хмарних» обчислень відстоюють І. Ю. Грішин, А. М. Рябов [594].

Аналіз зазначених наукових підходів до визначення загроз правомірному використанню систем «хмарних» обчислень через

призму ознак адміністративних правопорушень вказує на існування різних за ступенем соціальної шкідливості (суспільної небезпеки) та юридичного зв'язку з діяльністю публічної адміністрації діянь, що вимагає виявлення додаткових критеріїв їх адміністративно-деліктологічної сутності.

Натепер порушена проблема не одержала свого легального вирішення в нормах законодавства України, однак спроба визначити види протиправних діянь випливає з положень проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обробки інформації в технологіях «хмарних» обчислень» [584].

Як випливає зі змісту вказаного законопроекту, його розробники ототожнюють види порушень законодавства про використання систем «хмарних» обчислень у діяльності публічної адміністрації з протиправними діяннями, які порушують встановлений порядок функціонування ІТС, передбачений Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [239]. При цьому нині чинна редакція вказаного Закону України не встановлює юридичної належності закріплених у його нормах діянь до злочинів чи адміністративних правопорушень. Вищезгаданий проект закону [584] до правопорушень, що посягають на встановлений порядок використання систем «хмарних» обчислень, пропонує включити: блокування інформації в ІТС чи системі «хмарних» обчислень; виток інформації; знищення інформації в ІТС чи системах «хмарних» обчислень; несанкціоновані дії щодо інформації в ІТС чи системі «хмарних» обчислень; порушення цілісності інформації в ІТС чи системах «хмарних» обчислень.

Виходячи з буквального змісту визначень зазначених протиправних діянь, автори законопроекту, аналогічно з приписами Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [239], у їх конструюванні одночасно застосовують форму протиправних діянь та їх наслідки, що веде до нормативного змішування об'єктивних ознак інформаційних правопорушень, які посягають на порядок використання систем «хмарних» обчислень. Поряд із цим

постановка основного акценту на протиправні дії у формулюванні ознак протиправних діянь, що посягають на встановлений порядок використання систем «хмарних» обчислень, тягне за собою обмеження форм поведінки учасників публічно-правових інформаційних відносин, з якою закон пов'язує протиправність витоку інформації, знищення інформації в ІТС, системах «хмарних» обчислень, порушення цілісності інформації. При цьому із суті окремих таких діянь випливає можливість прояву протиправної поведінки учасників публічно-правових інформаційних відносин лише в активній формі – блокування інформації в системах «хмарних» обчислень, несанкціоновані дії щодо інформації в ІТС та системах «хмарних обчислень» тощо.

Зіставлення ознак протиправних діянь, визначених законопроектом, з ознаками сформульованих у нормах КУпАП [53] та КК України [99] складів інформаційних правопорушень вказує на їх поглинання складами злочинів, передбачених у ч. 1 ст. 361 та ч. 1 і 2 ст. 363 КК України. Разом із тим, як показує системне тлумачення змісту вказаних норм КК України, сформульовані в них ознаки складів комп'ютерних злочинів не містять прямої вказівки на властивості, що розкривають сутність протиправних діянь у значенні кримінально караних. Ідеться про суспільну небезпеку діяння, форму вини порушника, інші ознаки, що дозволяють відмежувати комп'ютерні злочини від адміністративних інформаційних правопорушень.

Враховуючи той факт, що не всі порушення, зазначені у проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обробки інформації в системах «хмарних» обчислень» [584], становлять суспільну небезпеку, вчиняються поза діяльністю публічної адміністрації, а порушники становлять загрозу для суспільства, на наш погляд, відповідний законопроект необхідно доповнити окремими змінами до КУпАП та КК України, які покликані упорядкувати систему протиправних діянь, що вчиняються у разі використання систем «хмарних» обчислень.

Так, зокрема, статтю 212-6 КУпАП слід доповнити частиною шостою такого змісту: «Незаконне блокування інформації

в системах «хмарних» обчислень, несанкціоновані дії щодо публічної інформації в таких системах, так само як і порушення цілісності публічної інформації в системах «хмарних обчислень», вчинене відповідальною посадовою особою розпорядника публічної інформації, що не призвело до завдання значної шкоди суспільним інтересам – тягне за собою застосування штрафу до відповідальної посадової особи розпорядника публічної інформації у розмірі від п'ятисот до тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян із позбавленням права обіймати посади, що передбачають виконання функцій публічної адміністрації, пов'язаних з використанням систем «хмарних» обчислень, строком на один рік».

Реалізація такої законодавчої пропозиції зумовлює необхідність уточнення примітки до ст. 361–363-1 КК України, а саме збільшення мінімальної межі значної школи зі ста до однієї тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

На відміну від протиправного посягання на системи «хмарних» обчислень, законодавство України передбачає більш конкретизований підхід до зовнішнього прояву об'єктивної сторони адміністративних правопорушень, склади яких закріплені в нормах ст. 145–147 та ч. 1 ст. 148-2 КУпАП [53].

При цьому вміщена у диспозиціях відповідних норм вказівка на порушення різних правил і умов, які регламентують діяльність у галузі телекомунікацій, використання радіочастотного ресурсу України, охорони об'єктів інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури призводить до зміщення основного акценту у кваліфікації відповідних деліктів на спосіб їх вчинення, зміст порушених обов'язків та власне об'єкт протиправного посягання.

За своїм юридичним змістом та призначенням згадані в диспозиціях ст. 145, 148-1 та 148-2 КУпАП умови та правила, що регламентують діяльність у сфері телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, надання послуг зв'язку в мережах загального користування, незважаючи на тісний функціональний зв'язок між собою, водночас мають глибоку лінію розмежування, зумовлену характером нормативних вимог, які містять у собі відповідні правила.

Згідно з п. 1.2. ліцензійних умов здійснення діяльності у сфері телекомунікацій із надання послуг фіксованого телефонного зв'язку з правом технічного обслуговування та експлуатації телекомунікаційних мереж і надання в користування каналів електрозв'язку – місцевого, міжміського, міжнародного, відповідні Ліцензійні умови передбачають перелік організаційних, кваліфікаційних, технологічних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання під час здійснення діяльності у сфері телекомунікацій, що підлягає ліцензуванню. Їх дія, як це випливає зі змісту згаданих Ліцензійних умов, поширюється на суб'єктів господарювання, котрі здійснюють діяльність або звернулись із заявою про видачу ліцензії на здійснення діяльності у сфері телекомунікацій із надання послуг фіксованого телефонного зв'язку з правом технічного обслуговування та експлуатації телекомунікаційних мереж і надання в користування каналів електрозв'язку – місцевого, міжміського, міжнародного» [595].

У свою чергу, Правила надання та отримання телекомунікаційних послуг регулюють відносини між операторами, провайдерами телекомунікацій та споживачами послуг шляхом встановлення загального порядку надання та отримання телекомунікаційних послуг [584].

В аспекті формулювання диспозицій ст. 145 та ч. 1 ст. 148-2 КУпАП [53] основна лінія розмежування між правилами та умовами діяльності в галузі телекомунікацій, використання радіочастотного ресурсу України та правилами надання і отримання телекомунікаційних послуг виявляється в тому, що в першому випадку протиправне діяння спрямоване на порушення імперативних вимог, що встановлені до відповідного виду підприємницької діяльності, а в останньому має місце порушення процедур надання споживачам телекомунікаційних послуг.

З такого логіко-синтетичного висновку випливає, що ознаками протиправних діянь, визначених у ст. 145 КУпАП [53], охоплюються порушення Ліцензійних умов здійснення діяльності на ринку телекомунікацій, а диспозицією норми, передбаченої у ч. 1 ст. 148-2 Кодексу, – процедури та умови надання телекомунікаційних послуг споживачам.

Досліджуючи ознаки об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, сформульованого у ст. 145 КУпАП [53], в контексті застосування положень Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [596], О. О. Леонідова робить важливе уточнення, що документом дозвільного характеру є дозвіл, висновок, погодження, свідоцтво, що дає суб'єкту господарювання право на провадження певного виду господарської діяльності. На цій основі дослідниця пропонує розширити в положеннях ст. 145 КУпАП види адміністративних актів, порушення яких тягне за собою адміністративну відповідальність для посадових осіб провайдерів чи операторів телекомунікаційних послуг [6, с. 106].

Зважаючи на адміністративно-правову сутність висновків, дозволів, погоджень, що видаються суб'єктами публічної адміністрації – ліцензіарами ліцензованих видів господарської діяльності, на наш погляд, пропозиція О. О. Леонідової є обгрунтованою і має дістати свій розвиток у нормах КУпАП.

Формулюючи ознаки об'єктивної сторони складу адміністративного інформаційного правопорушення в ст. 148-2, КУпАП [53] розкриває зміст діянь, що ними позначаються, через порушення порядку та умов надання послуг зв'язку в мережах загального користування. За буквальним змістом Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг [591] та положень ст. 1 Закону України «Про телекомунікації» [28], поняття «мережі зв'язку загального користування» ототожнюється з телекомунікаційною мережею загального користування, що тягне за собою зведення ознак протиправних діянь, передбачених у ст. 148-2 КУпАП, до порушення Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг. У такому контексті категорія «порядок та умови надання послуг зв'язку в мережах загального користування» може розглядатися як сукупність встановлених актами законодавства України процедур та юридико-фактичних обставин, за умови дотримання яких споживач має право на отримання належної якості послуг зв'язку.

Враховуючи, що такі процедури та обставини, окрім Закону України «Про телекомунікації» [28], передусім встановлюються Правилами надання та отримання телекомунікаційних послуг

[591], сформульований в ч. 1 ст. 148-2 КУпАП склад адміністративного інформаційного правопорушення за ознаками об'єктивної сторони вступає в певну конкуренцію з ознаками складу делікту, закріпленого у ч. 1 ст. 148-1 КУпАП, які охоплюють своїм змістом порушення правил надання та отримання телекомунікаційних послуг. Порушена проблема загострюється також паралельним встановленням для суб'єктів ринку телекомунікацій у положеннях ст. 40 Закону України «Про телекомунікації» [28] майнової відповідальності за порушення Правил здійснення діяльності на відповідному ринку.

Аналіз наукових поглядів на зміст поняття «майнова відповідальність» [597, с. 324, 325; 598, с. 6, 8; 599, с. 16], а також приписів норм, передбачених у ст. 231, 232 ГК України [88] та 549 ЦК України [259], дає підстави погодитися з думкою Є. А. Каланчекової про господарсько-правову сутність останнього виду порушень правил надання й отримання телекомунікаційних послуг. Зважаючи на майнову сутність відповідальності, передбаченої у ст. 40 Закону України «Про телекомунікації», її залежність від вартості ненаданих чи неодержаних телекомунікаційних послуг, інших економічних показників, можливість дублювання таких санкцій в умовах договорів, дослідниця доходить висновку про договірну господарсько-правовусутність порушень, передбачених у відповідному Законі України [600, с. 100, 101].

Розвиваючи наведений погляд, треба підкреслити, що в площині дії положень ст. 40 Закону України «Про телекомунікації» [28] не імперативний характер встановленої неустойки, а договірна сутність відносин між оператором, провайдером та споживачем телекомунікаційних послуг, звернення сплати відповідної санкції на користь одного з цих суб'єктів зумовлюють приватно-правову природу порушень, передбачених у ст. 40 вказаного Закону.

Застосування такого висновку у дослідженні протиправних діянь, ознаки яких передбачені у ч. 1 ст. 148-1 та ч. 1 ст. 148-2 КУпАП [53], вказує на необхідність виключення з-під дії диспозиції вказаних норм договірних порушень правил надання та отримання телекомунікаційних послуг, що вчиняються посадовими особами суб'єктів ринку телекомунікацій.

При цьому зіставлення диспозицій вказаних норм дозволяє провести ще одну лінію розмежування протиправних діянь посадових осіб суб'єктів ринку телекомунікацій за характером і наслідками їхньої протиправної поведінки. Якщо виходити з раніше обґрунтованого правила кваліфікації протиправних діянь за ч. 1 ст. 148-1 КУпАП, за яким диспозицією цією норми охоплюються всі протиправні дії або бездіяльність посадових осіб суб'єктів ринку телекомунікацій, які призвели до зниження якості чи обмеження видів телекомунікаційних послуг, що надаються споживачеві, то під дію норми, передбаченої у ч. 1 ст. 148-2 КУпАП, мають підпадати усі недоговірні делікти, які порушують встановлені актами законодавства процедури, підстави та способи надання телекомунікаційних послуг у мережах зв'язку загального користування. Як приклад таких деліктів можна назвати надання споживачам телекомунікаційних послуг без укладення договору зі споживачем; вчинення протиправних дій або наявність бездіяльності з боку посадових осіб операторів та провайдерів телекомунікаційних послуг, які призвели до порушення нормальної і безперебійної роботи мережі зв'язку загального користування; відключення посадовими особами оператора телекомунікаційних послуг телекомунікаційного обладнання споживача без попереднього повідомлення тощо.

Серед адміністративних правопорушень, що вчиняються в галузі зв'язку та інформатизації, окрему групу старновлять делікти, спрямовані на обмеження права на доступ до інформації про надані телекомунікаційні послуги або з'єднання телекомунікаційних мереж загального користування.

Формулюючи ознаки об'єктивної сторони цих деліктів, КУпАП [53] лише щодо делікту, вказаного у ч. 2 ст. 148-2, допускає можливість кваліфікації його як протиправного поряд із діями, а також бездіяльністю, які вчиняються шляхом порушення встановленого законом строку оприлюднення операторами телекомунікаційних послуг тарифів, які визначаються ними самостійно. Це пов'язано з покладенням в основу об'єктивної сторони відповідного складу адміністративного інформаційного правопорушення передбаченого у підпункті 7 пункту 39 Правил

надання та отримання телекомунікаційних послуг обов'язку оператора оприлюднювати не пізніше ніж за сім днів з дати запровадження тарифів на послуги, що ним надаються, не виконання або неналежне виконання якого тягне за собою порушення прав споживачів на достовірну й актуальну інформацію про відповідні послуги. Варто підкреслити, що застосування передбаченого в ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96] трискладового тесту до інформації про тарифи вказує на належність таких відомостей до категорії публічної, у зв'язку з чим в основі відповідних відносин перебуває обов'язок розпорядника інформувати про свою діяльність. В аспекті адміністративно-деліктного регулювання в галузі телекомунікацій це означає, що в основі об'єктивної сторони складу адміністративного інформаційного правопорушення, яке розглядається, лежить протиправна бездіяльність посадових осіб операторів телекомунікаційних послуг, спрямована на не оприлюднення, несвоєчасне оприлюднення інформації про телекомунікаційні послуги, а також дії, вчинення яких перешкоджає оприлюдненню відповідних тарифів чи сприяє несвоєчасному їх оприлюдненню.

На відміну від порушення порядку оприлюднення тарифів на телекомунікаційні послуги, адміністративні правопорушення, ознаки складів яких передбачені у ч. 2 ст. 148-2 та 148-5 КУпАП [53], здебільшого виражаються у відмові посадових осіб суб'єкта ринку телекомунікацій у наданні інформації, обов'язковість оприлюднення якої передбачено Правилами надання та отримання телекомунікаційних послуг [591]. Будучи відкритою, соціально важливою інформацією, відомості, необхідні для взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж, доступу до цих мереж у всіх технічно можливих місцях, інформація щодо ідентифікації виклику і його тривалості між телекомунікаційними мережами, інформація щодо змісту, якості та порядку надання телекомунікаційних послуг, що надаються суб'єктом відповідного ринку на підставі положень п. 4 ч. 2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [96], також належать до категорії публічної інформації. Отже, відмова посадової особи суб'єкта ринку телекомунікацій від вчинення дій

щодо оприлюднення інформації, обов'язковість надання якої випливає зі змісту обов'язків вказаного суб'єкта, як розпорядника публічної інформації, полягає як у вчиненні протиправних дій, з яких випливає небажання виконати імперативний обов'язок, так і в бездіяльності, зумовленій неналежним ставленням до обов'язків розпорядника.

У юридичній літературі категорії «відмова від надання інформації» надається різне змістове наповнення.

Так, зокрема, автори Науково-практичного коментаря Закону України «Про доступ до публічної інформації» за загальною редакцією Д. Котляра пов'язують відмову від надання публічної інформації з відповіддю розпорядника, якою він повідомив запитувача, що запитувана інформація не буде йому надана. При цьому зазначається, що відмовою від надання доступу до публічної інформації може бути як адміністративний акт, оформлений на підставі ст. 22 вказаного Закону України, так і відповідь розпорядника, яка, по суті, є відмовою в задоволенні запиту незалежно від її оформлення [471, с. 301].

На думку авторів практичного посібника «Як оскаржити порушення права особи на доступ до публічної інформації», «відмовою в задоволенні запиту на інформацію можна вважати відповідь, з якої випливає, що усю або частину запитуваної інформації розпорядник не надасть». Обґрунтуванням такої відмови можуть бути різні обставини: не володіння запитуваною інформацією, неналежність запитуваної інформації до категорії публічної; неправильне оформлення інформаційного запиту; належність запитуваної інформації до категорії конфіденційної/ службової/таємної [475, с. 7].

Застосування вказаних поглядів у дослідженні діянь посадових осіб операторів телекомунікаційних послуг, пов'язаних з відмовою від надання публічної інформації, вказує на фактичну можливість зовнішнього прояву цих деліктів у формі протиправних дій, якими відповідальна посадова особа розпорядника вказує на небажання надати запитувані відомості чи дані. Іншими словами, незалежно від способу вираження відмови від надання інформації, зазначеної у ч. 2 ст. 148-2 та ст. 148-5 КУпАП, такі делікти можуть вчинятися шляхом активної

протиправної поведінки відповідальних осіб оператора телекомунікаційних послуг – розпорядника публічної інформації.

Із зіставлення наукового змісту понять «відмова від надання» та «не оприлюднення чи несвоєчасне оприлюднення публічної інформації» випливає, що сформульовані в нормах ч. 2 ст. 148-2 та 148-5 КУпАП [53] ознаки складів адміністративних інформаційних правопорушень не повною мірою відображають характер обов'язків розпорядників публічної інформації щодо оприлюднення відомостей та даних, необхідних для отримання або надання телекомунікаційних послуг.

Визнавши обов'язок розпорядника публічної інформації надавати та повною мірою оприлюднювати інформацію гарантією правового забезпечення доступу до неї з боку фізичних та юридичних осіб, Закон України «Про доступ до публічної інформації» [96] в положеннях ч. 1 ст. 5 пов'язав реалізацію кожного з названих обов'язків з окремим способом доступу до інформації. Таким чином, із позицій задоволення публічних інформаційних потреб у доступі до публічної інформації офіційне оприлюднення та надання інформації реалізуються як паралельні способи доступу. Якщо дотримуватися такого підходу до визначення обов'язків розпорядника публічної інформації, зокрема операторів телекомунікаційних послуг, то до групи адміністративних інформаційних правопорушень у галузі телекомунікацій мають бути включені делікти, пов'язані з не оприлюдненням або несвоєчасним оприлюдненням операторами телекомунікаційних послуг інформації, відкритість якої встановлена Правилами надання та отримання телекомунікаційних послуг [591].

У зв'язку з цим, на нашу думку, ст. 148-2 КУпАП необхідно доповнити частиною третьою такого змісту:

«Не оприлюднення, неповне або несвоєчасне оприлюднення оператором телекомунікаційних послуг інформації, обов'язковість оприлюднення якої передбачена законодавством України, що регулює суспільні відносини в галузі телекомунікацій, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб оператора телекомунікаційних послуг у розмірі від двохсот до трьохсот неоподаткованих мінімумів доходів громадян

з одночасним виконанням обов'язку з оприлюднення відповідної інформації».

Загалом із позицій ознак об'єктивної сторони визначена в нормах адміністративно-деліктного законодавства України система складів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій вимагає докорінного перегляду на предмет узгодження із сутнісними властивостями управлінських деліктів, включення до їх системи протиправних діянь, що порушують встановлений порядок інформатизації діяльності органів публічної адміністрації, усунення окремих правопорушень, які мають приватно-правову сутність.

За своїм внутрішнім змістом, формами зовнішнього прояву та способами вчинення протиправні діяння, з якими закон пов'язує настання адміністративного покарання в галузі телекомунікацій та інформатизації, несуть у собі істотний вплив на вид суб'єкта, поведінка якого може призвести до вчинення адміністративного правопорушення.

Такий висновок безпосередньо випливає з буквального тлумачення диспозицій адміністративно-деліктних норм, які формулюють ознаки складів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації. Їх зміст може як містити пряму вказівку на суб'єкта відповідного виду адміністративних правопорушень, наприклад, посадових осіб – провайдерів телекомунікаційних послуг, фізичних осіб-підприємців, які надають такі послуги, так і обмежуватися вказівкою на родове поняття, яким позначається правопорушник, зокрема: на громадян, посадових осіб тощо.

У разі, коли закон розкриває вид суб'єкта адміністративних правопорушень через категорію «громадянин» або «посадова особа», визначальними факторами, які дозволяють конкретизувати ознаки порушника щодо конкретного складу адміністративного інформаційного правопорушення, є зміст самого протиправного діяння та характер правосуб'єктності особи, поведінка якої підпадає під дію диспозиції спеціальної норми актів адміністративно-деліктного законодавства України.

Застосування вказаних факторів для системного дослідження актів законодавства України на предмет уточнення ознак

суб'єктів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації вказує на пряму залежність кола посадових осіб, які підпадають під дію конкретної адміністративно-деліктної норми, від змісту їхньої компетенції. Розвиток таких взаємозв'язків дозволяє виділити в структурі суб'єктів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації, що вчиняються фізичними особами, такі категорії суб'єктів: громадяни – фізичні особи, які мають громадянство України, є іноземцями чи особами без громадянства, не наділені спеціальними повноваженнями в галузі надання інформаційно-телекомунікаційних послуг, досягли шістнадцятирічного віку, є осудними та виступають у ролі споживачів телекомунікаційних послуг або використовують телекомунікаційне обладнання (пристрої для одержання публічних послуг); посадові особи суб'єктів ринку телекомунікацій суб'єктів публічної адміністрації, відповідальні за забезпечення суб'єктів господарювання, органів державної влади чи місцевого самоврядування необхідними публічними, включно з телекомунікаційними, послугами шляхом укладення договорів про їх надання, здійснення контролю за якістю та видами послуг, що надаються оператором або провайдером інформаційно-телекомунікаційних послуг; посадові особи суб'єктів ринку телекомунікацій, відповідальні за виконання функцій розпорядника публічної інформації; посадові особи суб'єктів ринку телекомунікацій, відповідальні за забезпечення належної якості та специфікації відповідних послуг, а також забезпечення взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж загального користування, безпечність, еластичність та доступність технологій «хмарних» обчислень; фізичні особи-підприємці, які здійснюють надання інформаційно-телекомунікаційних послуг та виступають розпорядниками публічної інформації про такі послуги.

Узагальнення наведеної класифікації суб'єктів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації дає підстави поділити думку О. О. Леонідової [222, с. 10, 11], Ю. В. Волкова [601], Д. Б. Савчішкіна [71, с. 11] про переважно спеціальний статус цієї категорії учасників адміністративно-деліктних відносин.

Незважаючи на легалізацію в нормах адміністративно-деліктного законодавства [53; 28; 107; 239] зазначеного підходу, в структурі суб'єктів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації свого самостійного визнання як суб'єктів цих деліктів не одержали посадові особи публічної адміністрації, на яких законом покладені обов'язки щодо здійснення функцій державного регулювання, нагляду та контролю у відповідній галузі суспільної діяльності. З позицій адміністративно-деліктного регулювання це означає, що зазначена категорія учасників адміністративно-деліктних відносин може набувати ознак суб'єктів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації, якщо їхні протиправні рішення, дії чи бездіяльність підпадають під ознаки складів інших адміністративних деліктів, що вчиняються в інформаційній сфері.

Зважаючи на коло завдань адміністративно-деліктного законодавства України [53], зміст повноважень, які законом покладаються на НКРЗІ [28; 351], АМКУ [350], Держспецзв'язку та захисту інформації [601], такий законодавчий підхід видається дискусійним та вимагає свого узгодження з приписами ч. 3 ст. 3 Конституції України [1], ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності» [555] в частині забезпечення відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, недопущення безпідставного втручання органів державного регулювання, нагляду та контролю в діяльність суб'єктів ринку телекомунікацій та діяльності в галузі інформатизації, протидії посиленню регуляторного впливу на відповідний вид суспільної діяльності.

У системі суб'єктів адміністративних правопорушень, що вчиняються в галузі телекомунікацій та інформатизації, окрему широку групу становлять юридичні особи – суб'єкти ринку телекомунікацій та діяльності у галузі інформатизації: провайдери, оператори телекомунікаційних послуг, виконавці Національної програми інформатизації, суб'єкти надання інших інформаційних послуг, замовником яких виступає держава.

Включивши зазначених суб'єктів до категорії учасників адміністративно-деліктних відносин, законодавець водночас

встановив юридичні підстави та межі адміністративно-деліктної правосуб'єктності цієї категорії порушників. Їх нормативні лінії проходять, передусім, через майнову (приватно-правову) сутність порушень прав споживачів інформаційно-телекомунікаційних послуг з боку операторів, провайдерів чи постачальників таких послуг та адміністративною відповідальністю посадових осіб за порушення правил надання та отримання телекомунікаційних послуг, надання послуг з постачання технологій «хмарних» обчислень, забезпечення оприлюднення публічної інформації, що перебуває у їхньому розпорядженні.

Зважаючи на сприйнятий у нормах законодавства України підхід до визнання юридичної особи суб'єктом адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації, оператори та провайдери телекомунікаційних послуг, виконавці Національної програми інформатизації набувають відповідний адміністративно-правовий статус у разі порушення їхніми рішеннями, діями чи бездіяльністю ліцензійних умов провадження діяльності у відповідних напрямах, здійснення діяльності без одержання необхідних дозволів, ліцензії, порушення встановлених актами законодавства України правил добросовісної конкуренції на ринку телекомунікацій та інформатизації, а також провадження діяльності без внесення до реєстру провайдерів, операторів телекомунікаційних послуг. Іншими словами, закон пов'язує не лише фактичну, але і юридичну можливість вчинення адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизацій лише з діяльністю окремої категорії юридичних осіб, для яких надання інформаційно-телекомунікаційних послуг є основним видом діяльності.

В адміністративно-деліктному аспекті це зумовлює переважно спеціальний статус операторів, провайдерів телекомунікаційних послуг, виконавців Національної програми інформатизації як суб'єктів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації, що знайшло своє відображення в окремих процедурах, засобах запобігання фактам вчинення правопорушень з боку цієї категорії суб'єктів.

Невід'ємним елементом складів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації, що

характеризує психічне ставлення особи-порушника до вчинених ним протиправних дій чи бездіяльності, розкриває мету, мотиви протиправного посягання на соціальні цінності, які перебувають під правовою охороною держави у відповідній галузі інформаційної діяльності, є суб'єктивна сторона делікту.

Чинне в Україні адміністративно-деліктне законодавство у формулюванні диспозицій норм, якими визначаються ознаки складів відповідної категорії адміністративних правопорушень, зазвичай не передбачає прямої вказівки на форму вини порушника, з якою пов'язується протиправність делікту. Застосування законодавцем такого підходу в юридичній літературі пояснюється переважно спеціальним статусом відповідної категорії учасників адміністративно-деліктних відносин, володінням ними необхідними знаннями, навичками та технологіями, достатніми для усвідомлення чи недопущення вчинення правопорушень [600].

Наведена аргументація була покладена в основу розвиненого в теорії адміністративно-деліктного права погляду, згідно з яким встановлювати характер ставлення суб'єкта телекомунікаційних правовідносин до вчиненого ним делікту не потрібно [6, с. 88].

Незважаючи на формальну обґрунтованість вказаного наукового погляду, його практична реалізація не позбавлена дискусійності з огляду на передбачені у ст. 33 КУпАП [53] обставини, які підлягають обов'язковому врахуванню для кваліфікації делікту та призначення покарання. До таких обставин КУпАП, окрім іншого, відносить ступінь вини порушника, який за своїм змістом розкриває, поряд із самою причетністю суб'єкта адміністративного правопорушення до вчинення протиправного діяння, також його ставлення до самого діяння та його наслідків, тобто форму вини.

Зважаючи на універсальність обставин, передбачених у ст. 33 КУпАП, є всі підстави вважати, що врахування ступеня та форми вини фізичної особи-порушника норм законодавства України про телекомунікації та інформатизацію перебуває в площині розсуду суб'єкта адміністративної юрисдикції і безпосередньо визначається обставинами конкретної адміністративної справи.

Інакше складається ситуація з обґрунтуванням суб'єктивних ознак адміністративних правопорушень, що вчиняються посадовими особами суб'єктів публічної адміністрації, а також суб'єктами ринку телекомунікацій та діяльності в галузі інформатизації.

За правилами, встановленими в ч. 2 ст. 71 КАС України [89] та ч. 2 ст. 218 ГК України [88], процесуальні обов'язки доказування своєї невинуватості покладаються саме на суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб та суб'єктів господарювання, незалежно від їхнього ставлення до вчиненого правопорушення. Розвиток зазначених законодавчих приписів в аспекті дослідження суб'єктивних ознак адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації вказує на те, що щодо національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій та інформатизації, його посадових осіб, а також суб'єктів, що діють в межах відповідної галузі національної економіки діє загальна презумпція вини порушника, що виключає обов'язковість встановлення форм його вини.

Іншими словами, національний регулятивний орган у галузі телекомунікацій та інформатизації, його посадова особа та суб'єкт господарювання, що здійснює свою діяльність на відповідному ринку вважаються невинуватими у вчиненні адміністративного правопорушення, якщо доведуть, що ними було вжито усіх залежних від них заходів для недопущення вчинення протиправного діяння, відвернення його соціально шкідливих наслідків у межах наданих їм повноважень.

Враховуючи переважно спеціальний статус суб'єктів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації, зазначена інтерпретація вини, на наш погляд, сприяє реальному втіленню в практичну діяльність принципу відповідальності держави, суб'єктів ринку телекомунікацій перед споживачами за свою діяльність, спрощує процедури кваліфікації протиправних діянь відповідних категорій порушників.

Однією з ключових видових особливостей адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації, яка реалізується в площині їх суб'єктивних ознак, є законодавче надання мотивам та меті окремих складів деліктів цього виду значення конструктивних властивостей.

Такий висновок випливає з буквального тлумачення змісту диспозицій адміністративно-деліктних норм, передбачених у ч. 1 ст. 148-3 та ч. 1 ст. 148-5 КУпАП [53], які до адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації відносять використання засобів зв'язку з метою, що суперечить інтересам держави, з метою порушення громадського порядку та посягання на честь і гідність громадян; відмову в наданні необхідної інформації для взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж, доступу до цих мереж у всіх технічно можливих місцях.

Зіставлення суб'єктивних ознак вказаних деліктів із встановленими в нормах ст. 1 КУпАП [53] завданнями адміністративно-деліктного законодавства вказує на нормативну легалізацію протиправності адміністративних правопорушень, вказаних у ч. 1 ст. 148-3 та ч. 1 ст. 148-5 Кодексу, пов'язаних із порушенням встановленого державою режиму правомірного функціонування конкретних соціальних цінностей, які перебувають під її правовою охороною. У такому аспекті елементи інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури (обладнання, засоби прийому і трансляції радіочастотних сигналів, засоби зв'язку, системи електрозв'язку загального користування, технології обробки і передачі даних каналами загального чи захищеного зв'язку) набувають значення засобів вчинення адміністративних правопорушень, а дії суб'єктів ринку телекомунікацій та діяльності в галузі інформатизації з їх використання – ознак протиправної поведінки. Сама ж мета відповідних правопорушень, окрім значення суб'єктивної ознаки складів цих деліктів, постає критерієм розмежування правомірного та протиправного використання засобів зв'язку, ухилення від надання інформації для взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж загального користування.

Порівняльно-правове дослідження змісту видового об'єкта адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації вказує на фактичну можливість порушення інтересів держави, громадського порядку чи громадської безпеки, а також завдання моральної чи майнової шкоди шляхом вчинення інших видів адміністративних правопорушень,

не передбачених у ч. 1 ст. 148-3 та ч. 1 ст. 148-5 КУпАП. Водночас відсутність прямої вказівки в інших складах адміністративних правопорушень, що вчиняються в галузі телекомунікацій та інформатизації, на прямий зв'язок між метою протиправної поведінки та очікуваними правопорушником соціально шкідливими наслідками означає, що лише для протиправних діянь, ознаки яких передбачені у ч. 1 ст. 148-3 та ч. 1 ст. 148-5 КУпАП, вказаний юридичний зв'язок буде мати змістоутворююче значення. Для всіх інших адміністративних правопорушень, що вчиняються в галузі телекомунікацій та інформатизації, порушення інтересів держави, громадського порядку чи завдання шкоди іншим суб'єктам ринку телекомунікацій та діяльності в галузі інформатизації набуває значення факультативних ознак об'єктивної сторони і не має прямого зв'язку з метою вчинення відповідних деліктів.

Узагальнення особливостей складів адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації дає підстави визначити цей вид адміністративних інформаційних правопорушень як протиправні, винні дії чи бездіяльність, вчинені суб'єктами правовідносин у галузі телекомунікацій та інформатизації, які порушують встановлені актами законодавства України правила надання та отримання телекомунікаційних послуг, порядок використання систем «хмарних» обчислень, ліцензійні умови провадження відповідних видів суспільної діяльності, посягає на права, інтереси чи безпеку суб'єктів правовідносин у галузі телекомунікацій та інформатизації, публічний інформаційний правопорядок та інформаційну безпеку, за що законом встановлено адміністративну відповідальність.

4.3.2. Методологічні проблеми запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням у галузі телекомунікацій та інформатизації засобами адміністративно-деліктної політики України

Виявлені особливості адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються в галузі телекомунікацій та інформатизації, безпосередньо відбиваються на видах правових засобів, необхідних для належного правового забезпечення функціонування галузі телекомунікацій та інформатизації.

Традиційно наука адміністративного права пов'язує реалізацію адміністративно-деліктної політики в галузі телекомунікацій та інформатизації з діяльністю із запобігання вчиненню адміністративних правопорушень [71, с. 12; 601; 603, с. 3].

Такий доктринальний підхід можна пояснити не лише стратегічним значенням галузі телекомунікацій та інформатизації для забезпечення життєдіяльності суспільства, але й прямою залежністю публічного інформаційного правопорядку від належного функціонування складових елементів інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що використовується в діяльності публічної адміністрації, інших суб'єктів надання публічних послуг.

З інших позицій постановка основного акценту в реалізації адміністративно-деліктної політики на запобігання адміністративним правопорушенням у галузі телекомунікацій та інформатизації є загальним відображенням конкретних завдань діяльності держави, кінцевою метою реалізації яких є максимальне задоволення попиту споживачів на послуги зв'язку, створення сприятливих умов для залучення інвестицій, розширення видів телекомунікаційних послуг і підвищення їхньої якості. Реалізація саме такої мети, на думку А. Козловського, становить основу адміністративного нагляду в галузі телекомунікацій та інформатизації, здійснення якого є ключовим завданням НКРЗІ як національного регулятора у цій галузі суспільної діяльності [604, с. 8].

Системне дослідження змісту норм, передбачених у п. 2, 6, 13 – 15 ч. 1 ст. 18, ст. 19 та ч. 1 ст. 19-1 Закону України «Про телекомунікації» [28], дозволяє поділити наведений погляд у загальному розумінні.

Справді, закладаючи правові основи діяльності держави із запобігання правопорушенням у галузі телекомунікацій та інформатизації, згаданий Закон України розкриває зміст такої діяльності через нагляд за функціонуванням ринку телекомунікацій, забезпеченням споживачів телекомунікаційними послугами належної якості. Таким чином, передбачені у згаданому законі України засоби державного нагляду набувають юридичного змісту інструментів запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, що забезпечує їх включення до загального механізму здійснення адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері.

Проте в практичні площині наділення засобів державного нагляду та контролю відповідними властивостями та включення до загального механізму здійснення адміністративно-деліктної політики істотно ускладнюється через легалізацію в нормах ст. 19 та 19-1 Закону України «Про телекомунікації» [28] нормативного підходу, за яким до цих засобів включаються інструменти державного контролю НКРЗІ за ринком телекомунікацій. Розвиток такого законодавчого підходу в контексті загальної дефініції «державний нагляд (контроль)», викладеної в абз. 2 ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарювання» [555], вказує на поглинання змістом відповідного визначення передбачених у ст. 19 та 19-1 Закону України «Про телекомунікації» [28] засобів державного контролю поняттям «державний нагляд»*)*, що веде до нормативного ототожнення цих понять, розмиває юридичну межу між їх змістовим наповненням.

Однак, зважаючи на розвинену у п. п. 4.2.2. цього дослідження позицію науковців щодо співвідношення понять «державний нагляд» та «державний контроль» [188, с. 351; 556], сприйнята в нормах закону України «Про телекомунікації» модель цих видів державно-владної діяльності видається досить дискусійною.

Як окремі види державно-владної діяльності, нагляд та контроль водночас мають спільну мету – спостереження за підконтрольним об'єктом, інформування про факти його відхилень від правомірного функціонування, а також запобігання вчиненню правопорушень.

Зважаючи на характер співвідношення понять, що розглядаються, в контексті дії норм, передбачених у ч. 1 ст. 19 та ч. 1 ст. 19-1 Закону України «Про телекомунікації» [28], можна констатувати, що основною формою державного нагляду за ринком телекомунікацій залишаються планові та позапланові перевірки суб'єктів відповідного ринку.

Це дозволило дослідниці проблем адміністративної відповідальності за проступки в галузі телекомунікації О. О. Леонідовій пов'язати систему адміністративно-запобіжних заходів відповідних деліктів головним чином із перевіркою реєстрації установок проводового мовлення, документів дозвільного характеру, якості надання телекомунікаційних послуг суб'єктами ринку телекомунікацій, перевіркою у посадових осіб документів про підтвердження відповідності технічних засобів та обладнання, які використовуються в мережі зв'язку загального користування [6, с. 10; 222, с. 7].

Оскільки реалізація цих засобів здійснюється НКРЗІ щодо не підпорядкованих їй суб'єктів ринку телекомунікацій, тобто щодо об'єктів, які не утворюють із цим суб'єктом публічної адміністрації єдину ієрархічну вертикаль, маємо достатні підстави поділити думку О. О. Леонідової про основоположне значення перевірок на ринку телекомунікацій у структурі адміністративно-запобіжних засобів, як ключової форми державного нагляду на відповідному ринку інформаційної діяльності.

Обґрунтована з позицій спеціального правового регулювання, така наукова думка на практиці натрапляє на перешкоди у повноцінній реалізації. Це пов'язано із запровадженням Законом України від 03.11.2016 № 1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [605] до 31.12.2017 мораторію на проведення планових перевірок та інших контрольних заходів

щодо суб'єктів господарювання, включно з тими, які здійснюють свою діяльність на ринку телекомунікацій. Поряд із наявністю нормативних колізій у формуванні засобів державного нагляду та контролю в галузі телекомунікацій, запровадження вказаного мораторію, незважаючи на позитивну його мету, водночас фактично нейтралізує всі основні форми діяльності із запобігання вчиненню адміністративних правопорушень на ринку телекомунікацій та користування радіочастотним ресурсом України у загальних смугах радіочастот.

Підтвердженням такого стану реалізації зазначеного напряму адміністративно-деліктної політики України в галузі телекомунікацій є статистичні відомості про діяльність НКРЗІ, аналіз яких вказує на істотне зниження динаміки проведення запобіжних заходів з боку держави, появу латентної адміністративної інформаційної деліктності.

Відповідно до звіту про діяльність НКРЗІ у І кварталі 2017 року, у цей період планові перевірки суб'єктів ринку телекомунікацій та користування РЧР у смугах загального користування не проводилися, а щодо проведення позапланових перевірок, вказаним органом отримано у Державній регуляторній службі лише три погодження. У зазначеному кварталі 2017 року уповноваженими посадовими особами НКРЗІ на підставі звернення фізичної особи про порушення суб'єктом господарювання її прав проведено одну позапланову перевірку суб'єкта ринку телекомунікацій щодо дотримання законодавства про телекомунікації [606].

Натомість, протягом четвертого кварталу 2016 року уповноважені посадові особи НКРЗІ провели 70 перевірок суб'єктів ринку телекомунікацій та користувачів РЧР України, взяли участь у проведенні 52 спільних заходів, а також склали 21 протокол про адміністративні правопорушення за результатами розгляду матеріалів, які надійшли від правоохоронних органів. «За підсумками проведених перевірок у 59 випадках виявлено порушення вимог законодавства в галузі зв'язку, що становить 84% від загальної їх кількості» [607].

Наявні відмінності у статистичних показниках проведення контрольно-наглядових заходів у галузі телекомунікацій

у І кварталі 2017 та IV кварталі 2016 році яскраво відображають тенденцію до зниження ефективності реалізації цих заходів, що відбивається на функціональному призначенні адміністративно-запобіжних засобів та засобів адміністративної відповідальності. На тлі відсутності цілісної, нормативно-визначеної системи засобів загальної профілактики адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій, а також серед посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, наділених регулятивними та контрольно-наглядовими повноваженнями у цій сфері правового регулювання, законодавець, запровадивши мораторій на проведення планових перевірок діяльності суб'єктів ринку телекомунікацій, фактично обмежив юридичну можливість застосування засобів адміністративно-деліктної політики, пов'язаних із запобіганням порушенням законодавства про телекомунікації, підставами проведення позапланових перевірок.

Як випливає зі змісту приписів п. 41. «Порядку здійснення державного нагляду за ринком телекомунікацій», затвердженого рішенням НКРЗІ від 13.12.2012 № 649, «рішення НКРЗІ про проведення позапланової перевірки суб'єкта ринку телекомунікацій та його структурних підрозділів приймається: на підставі письмового звернення про порушення законодавства, стандартів та інших нормативних документів у сфері телекомунікацій; з метою перевірки виконання розпоряджень чи приписів про усунення виявлених порушень; у разі виявлення недостовірності даних, зазначених у документах обов'язкової звітності, поданих оператором, провайдером телекомунікацій, або неподання таких документів; з метою перевірки дотримання оператором телекомунікацій встановленого у дозволі терміну задіяння номерного ресурсу».

Поряд із наведеними цілями та підставами проведення позапланових перевірок діяльності суб'єктів ринку телекомунікацій, за розпорядженням Голови НКРЗІ уповноважені посадові особи НКРЗІ можуть проводити перевірку достовірності відомостей у документах, поданих заявником для отримання ліцензії, дозволів та відповідності заявника і поданих документів ліцензійним умовам на провадження діяльності з надання телекомунікаційних послуг [425].

Системне дослідження нормативних цілей та підстав проведення позапланових перевірок суб'єктів ринку телекомунікацій із позицій діяльності із запобігання вчиненню адміністративних правопорушень вказує на спеціальний характер відповідного засобу контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації, що не завжди дозволяє вирішувати загальні завдання з профілактики адміністративної деліктності серед суб'єктів відповідного виду інформаційної діяльності, не сприяє вирішенню тих завдань, які покладаються на засоби загальної профілактики.

Такий авторський висновок зумовлений не лише нормативними цілями та підставами проведення позапланових перевірок на ринку телекомунікацій, але й тим, що «під час проведення позапланової перевірки перевіряються тільки ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для її здійснення, та які зазначені у посвідченні на її проведення» [435]. Відповідно, поза межами дії механізму перевірок суб'єктів ринку телекомунікацій можуть залишатися загальні причини та умови, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій, що, безумовно, перешкоджає вирішенню ключового завдання адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері – зниження стану адміністративної деліктності в різних галузях інформаційної діяльності. Окрім цього, за своїм об'єктом передбачені в нормах законодавства України про телекомунікації [28] позапланові перевірки охоплюють лише діяльність суб'єктів ринку телекомунікацій, а також відомості у документах, поданих заявником для отримання ліцензії, дозволів, та відповідність заявника і поданих документів ліцензійним умовам [425]. У зв'язку з цим діяльність посадових та службових осіб суб'єктів публічної адміністрації, які забезпечують регулювання, одержання чи стандартизацію, сертифікацію телекомунікаційних послуг, експлуатацію телекомунікаційного обладнання, залишається поза впливом адміністративно-запобіжних засобів державної політики, що здійснюється в інформаційній сфері.

В аналогічний спосіб у нормах законодавства України сформована інструментарний складник механізму запобігання

адміністративним правопорушенням у галузі інформатизації діяльності публічної адміністрації, у зв'язку з чим державні інформаційні ресурси, банки відкритих даних, системи криптографічного захисту, центри сертифікації ключів електронно-цифрових підписів залишаються поза постійною правовою охороною з боку держави.

Нинішня ситуація породжує дві ключові проблеми, від повноти вирішення яких безпосередньо залежить стан адміністративно-деліктного забезпечення запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням у галузі телекомунікацій. Йдеться про необхідність перегляду форми співвідношення регулятивних та контрольно-наглядових повноважень НКРЗІ та удосконалення механізму реалізації засобів запобігання адміністративним правопорушенням у галузі телекомунікацій та інформатизації.

Вирішення окреслених проблем зумовлює потребу звернення до зарубіжного досвіду та здобутків правової доктрини з відповідних питань.

Разом із проведенням у державах-членах ЄС реформи національних регулятивних органів у галузі телекомунікацій, послабленням наглядового впливу цієї категорії суб'єктів публічної адміністрації на ринок телекомунікацій та інформаційних послуг, механізм запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень було доповнено окремими загально-профілактичними засобами, серед яких важливе місце посідає моніторинг стану цього ринку.

Як правовий засіб загальної профілактики адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації, інструмент юридичної оцінки стану нормативного забезпечення суспільного інформаційного правопорядку моніторинг одержав своє визнання в актах національного законодавства багатьох держав із розвиненою економікою.

Так, зокрема, згідно з положеннями ст. 6 Закону Великобританії «Про зв'язок» 2003 р. [608] та приписами пар. 3 Закону США «Про телекомунікації» 1996 р. [609], до компетенції національних регулятивних органів цих держав у галузі телекомунікацій належить проведення постійного моніторингу

стану телекомунікаційного законодавства, усунення його застарілих положень, а також узгодження зі станом розвитку ринків відповідних послуг.

Про необхідність проведення моніторингу задля встановлення обґрунтованості та правомірності засобів, що застосовуються національними регулятивними органами в галузі телекомунікацій до учасників відповідного ринку, встановлення ступеня відповідності правилам добросовісної конкуренції йдеться у п. 19 преамбули Директиви 140/ЄС [81].

Застосування моніторингу у наведених цілях вказує на наявність значного деліктологічного складника у цьому правовому засобі. Його сутність виявляється у системному спостереженні за функціонуванням ринку телекомунікацій, узагальненні інформації про стан додержання встановлених актами національного законодавства правил і умов здійснення діяльності на відповідному ринку, виявленні причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень у галузі телекомунікацій та інформатизації.

На відміну від планових перевірок, проведення моніторингу не передбачає прямого втручання в діяльність суб'єктів ринку телекомунікацій та в галузі інформатизації, збору документів про діяльність таких суб'єктів чи проведення інших адміністративних процедур, реалізація яких має індивідуальну спрямованість. Моніторинг, як засіб адміністративно-деліктної політики, набуває загального характеру, що дозволяє його застосовувати для виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, встановлення ефективності діяльності національних регулятивних органів у галузі телекомунікацій та інформатизації, визначення стану захищеності інформації, що обробляється в ІТС, одержання інформації про рівень забезпечення споживачів інформаційно-телекомунікаційними послугами. При цьому, як показує досвід правового забезпечення функціонування ринку телекомунікацій та діяльності в галузі інформатизації, важливою рисою моніторингу як засобу адміністративно-деліктної політики є його різновекторність, що дозволяє на законодавчому рівні використовувати його не лише

для оцінки загального стану публічного інформаційного правопорядку, але й з метою виявлення порушень у діяльності національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій та інформатизації, визначення причин та умов, які їм сприяли, удосконалення на цій основі засобів охоронного впливу на діяльність суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень.

Визначаючи у ч. 1 ст. 19-1 засоби здійснення державного нагляду за ринком телекомунікацій, поряд із перевірками діяльності операторів телекомунікаційних послуг Закон України «Про телекомунікації» [28] використовує також термін «інші заходи», не надаючи їх вичерпного переліку, так само як і не надає моніторингу значення самостійного засобу запобігання правопорушенням. Проте системне тлумачення змісту норм, передбачених у п. 5–7 ч. 3 ст. 19 згаданого закону України, дає підстави дійти висновку про фактичне проведення моніторингу НКРЗІ стосовно ринку телекомунікацій у цілому, окремих суб'єктів господарювання чи суб'єктів публічної адміністрації, включно з їхніми посадовими особами, які є споживачами телекомунікаційних послуг чи виконують окремі регулятивні функції щодо відповідного виду інформаційної діяльності. Його сутність виявляється у витребуванні уповноваженими посадовими особами НКРЗІ у порядку, передбаченому законодавством України, інформації, статистичних даних від суб'єктів ринку телекомунікацій, суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, а також в одержанні пояснень від посадових осіб – представників ринку телекомунікацій.

Відображений у нормах Закону України «Про телекомунікації» підхід до моніторингу стану ринку телекомунікацій надає цьому засобу адміністративно-деліктної політики держави значення похідного інструмента загальної профілактики адміністративних правопорушень. Наслідком такого законодавчого підходу є несистемність, фрагментарність та факультативність моніторингу як правового засобу діяльності НКРЗІ, що, безумовно, знижує його ефективність, не завжди сприяє виявленню загальних причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень у відповідній сфері правового регулювання.

В умовах нормативного обмеження дії механізму проведення планових перевірок діяльності суб'єктів ринку телекомунікацій та діяльності в галузі інформатизації, сприйнятий в нормах законодавства підхід до моніторингу як засобу адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері вимагає свого інституційного реформування.

Основним способом такого реформування механізму здійснення моніторингу стану ринку телекомунікацій та діяльності в галузі інформатизації, наближення його до приписів ст. 10 Рамкової директиви ЄС є внесення окремих змін та доповнень до законодавства України, нормами якого забезпечуються відповідні аспекти адміністративно-деліктної політики держави в інформаційній сфері.

На цій основі пропонуємо у Законі України «Про телекомунікації»:

1. У ч. 1 ст. 19 п. 2, 4 та 5 виключити;

2. Доповнити ч. 1 ст. 19 новим п. 2 такого змісту: «2) моніторингу додержання суб'єктами ринку телекомунікацій законодавства, стандартів та інших нормативних документів, наявності передбачених законом ліцензій, дозвільних документів у сфері телекомунікацій; параметрів телекомунікаційних мереж, порядку маршрутизації трафіку на телекомунікаційних мережах»;

3. У ст. 19-1 частину першу викласти у новій редакції: «1. Державний нагляд за ринком телекомунікацій проводиться Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, шляхом постійного моніторингу стану ринку телекомунікацій, відповідності норм законодавства України ступеню його розвитку, а також проведення планових і позапланових перевірок відповідно до законодавства з метою виявлення та усунення порушень законодавства суб'єктами ринку телекомунікацій, а також запобігання їм»;

4. Ст. 19-1 доповнити частиною восьмою такого змісту: «8. Моніторинг відповідності норм законодавства про телекомунікації стану розвитку відповідного ринку, додержання ліцензіатами телекомунікаційних послуг, а також посадовими особами суб'єктів публічної адміністрації, діяльність яких має прямий чи опосередкований вплив на ринок телекомунікацій,

проводиться на підставі розпорядження Голови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації на постійній основі, через покладення відповідних повноважень на спеціальну робочу групу».

Ч. 3 ст. 10 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» доповнити новим абзацом такого змісту:

«З метою запобігання правопорушенням у сфері використання державних інформаційних ресурсів, видачі сертифікатів ключів електронно-цифрового підпису, використання систем «хмарних» обчислень у діяльності публічної адміністрації, криптографічного захисту публічної інформації обмеженого доступу центральний орган виконавчої влади, що здійснює державну політику у галузі спеціального зв'язку та захисту інформації, проводить постійний моніторинг стану публічного інформаційного правопорядку з наведених питань, а також забезпечує приведення чинних в Україні законодавчих актів у відповідність до сучасного рівня розвитку інформаційних технологій».

Таким чином, в умовах дії загального мораторію на проведення планових перевірок суб'єктів ринку телекомунікацій запропоновані зміни до законодавства України дозволяють забезпечити цілісність та послідовність механізму запобігання адміністративним правопорушенням на ринку телекомунікацій і діяльності в галузі інформатизації шляхом перенесення основного акценту в питаннях загальної профілактики адміністративних правопорушень на моніторинг стану публічного інформаційного правопорядку у відповідних напрямах правового регулювання.

Зміни в інструментарному апараті механізму адміністративно-деліктної політики України, зумовлені необхідністю системного перегляду правових форм взаємодії суб'єктів ринку телекомунікацій та діяльності в галузі інформатизації з національними регулятивними органами у цій сфері правового регулювання, потребують інституційного реформування самих національних регулятивних органів, приведення їхньої діяльності у відповідність до організаційно-правових умов діяльності у відповідних напрямах.

Після прийняття 25.11.2009 Європейським парламентом Директиви 2009/140/ЄС, яка доповнює Директиви 2002/21/ЄС про спільні правові рамки для електронних комунікаційних мереж та послуг [610]; 2002/19/ЄС про доступ та з'єднання електронних комунікаційних мереж та пов'язаного оснащення; 2002/20/ЄС про дозвіл електронних комунікаційних мереж та послуг (рамкової Директиви), (далі – Директива ЄС № 140) законодавство більшості держав-членів ЄС у формуванні національних регуляторів здебільшого стало виходити з необхідності формування конкурентного середовища на ринку телекомунікацій, зниження ступеня втручання суб'єктів публічної адміністрації в діяльність суб'єктів відповідного ринку, а також формування прозорого механізму відповідальності посадових осіб самого національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій (п. 6- 8, 23 Директиви) [608].

Здійснення таких завдань стало основою для викристалізації в юридичній науці та законодавстві декількох моделей національних регулятивних органів у галузі телекомунікації, в основі яких лежить спосіб перерозподілу регулятивних та контрольних повноважень.

Аналіз із таких позицій наявних у юридичній літературі підходів до вирішення порушеної проблеми дозволяє нам об'єднати всю систему поглядів на моделі національних регулятивних органів у галузі телекомунікацій у два основних підходи: вузький та широкий.

Згідно з вузьким підходом, компетенція національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій формується на основі поєднання в її межах регулятивних повноважень, спрямованих на координацію функціонування ринку електронних комунікаційних послуг та стимулювання суб'єктів надання цих послуг шляхом застосування до них передбачених актами національного законодавства засобів економічного стимулювання господарської діяльності. Інша модель полягає у поєднанні в межах компетенції національного регулятивного органу поряд із суто регулятивними також контрольно-наглядових повноважень з можливістю застосування заходів адміністративного примусу до осіб, які порушують нормативні приписи актів телекомунікаційного законодавства [611].

Попри наявність яскраво вираженого функціонального критерія структуризації моделей національних регулятивних органів у межах вузького підходу, його автори оминають низку важливих аспектів діяльності суб'єктів публічної адміністрації, наділених відповідним статусом, зокрема: характер взаємовідносин із саморегулівними об'єднаннями суб'єктів ринку телекомунікацій, порядок і умови участі у притягненні винних осіб до адміністративної відповідальності, види інструментів, якими реалізуються контрольно-наглядові повноваження, форму співвідношення між регулятивними та контрольними функціями тощо.

На відміну від правової доктрини України, у зарубіжній юридичній літературі національні регулятори в галузі телекомунікацій формуються за чотирма основними моделями, які у своїй сукупності й утворюють широкий підхід до вирішення порушеної проблеми [612, с. 119].

1. Незалежний орган чи посадова особа, що здійснює свою діяльність поза межами урядових органів, наприклад Комісія з регулювання телекомунікацій у Франції.

2. Автономні квазісудові комісії, зокрема Федеральна Комісія зв'язку США.

3. Окремий центральний орган виконавчої влади, наприклад Міністерство зв'язку Камбоджі;

4. Незалежний орган чи посадова особа в структурі конкретного міністерства, наприклад PTC у Швеції.

Кожна із наведених моделей відображає національний підхід до формування регулятивних органів у галузі телекомунікацій, що виявляється в окремих відмінностях у способах фінансування діяльності цих суб'єктів публічної адміністрації, наявності або відсутності контрольно-наглядових повноважень щодо ринку телекомунікацій, формах участі у діяльності із захисту економічної конкуренції на зазначеному ринку, засобах впливу на суб'єктів ринку телекомунікацій.

Системне дослідження змісту норм, передбачених у ст. 17–19-1 Закону України «Про телекомунікації» [28] та Положенні «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації України» [351],

вказує на легалізацію в Україні моделі національного регулятивного органу, яка поєднує регулятивні та контрольно-наглядові повноваження в структурі компетенції НКРЗІ.

Варто підкреслити, що, незважаючи на істотну зміну у правовому статусі національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій, проект Закону України «Про електронні комунікації» від 11.12.2015, поданий народними депутатами України О. І. Донченко, О. О. Матузко, Б. Ю. Козирем, Р. С. Семенухою [613], фактично зберіг модель, яка передбачає поєднання регулятивних та контрольно-наглядових повноважень. Водночас, зважаючи на розвинену в положеннях законопроекту модель національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій, пропозиція про виключення НКРЗІ із системи центральних органів виконавчої влади вбачається дискусійною.

Однак зіставлення положень ст. 17 та 21 проекту Закону України «Про електронні комунікації» [613] з п. 14, 18 преамбули Директиви ЄС № 140 [79] вказує на реальну спробу авторів відповідного законопроекту наблизити українську модель національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій до загально-європейської моделі таких суб'єктів публічної адміністрації.

Таким чином, із позицій адміністративно-деліктологічного забезпечення функціонування галузі телекомунікацій обґрунтованою вбачається саме модель національного регулятивного органу, у якій зміст компетенції поєднує суто регулятивні та контрольно-наглядові повноваження, включно із повноваженнями щодо застосування заходів впливу до порушників приписів норм телекомунікаційного законодавства.

Поетапний перехід до європейської моделі національних регулятивних органів у галузі телекомунікацій, незважаючи на процедурні, функціональні переваги в його впровадженні, водночас залишає невирішеною важливу деліктологічну проблему, пов'язану з визначенням єдиного суб'єкта публічної адміністрації, на якого повинні покладатися контрольно-наглядові повноваження в галузі інформатизації діяльності публічної адміністрації, зокрема використання систем «хмарних» обчислень для публічних потреб.

Вирішенню порушеної проблеми могло би сприяти прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обробки інформації в системах «хмарних» обчислень» [584], у положеннях якого застосований універсальний підхід до врегулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з обробкою інформації в різних ІТС, включно із системами «хмарних» обчислень. Застосування такого підходу до визначення суб'єкта публічної адміністрації, на якого мають покладатися повноваження щодо державного нагляду та контролю в галузі інформатизації, дає підстави включити систему таких повноважень до компетенції Адміністрації державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (далі – Адміністрації держспецзв'язку України) як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації, телекомунікацій і користування радіочастотним ресурсом України [614].

При цьому, попри нормативне встановлення широкої групи контрольно-наглядових повноважень для Адміністрації держспецзв'язку та захисту інформації, законодавець прямо не передбачив обов'язки щодо виявлення та припинення адміністративних правопорушень в галузі інформатизації діяльності публічної адміністрації, застосування засобів запобігання деліктам цього виду, включно з адміністративними стягненнями.

Враховуючи загальну спрямованість діяльності Адміністрації держспецзв'язку України та зважаючи на практичне включення цього органу до суб'єктного складу механізму здійснення адміністративно-деліктної політики України, на наш погляд, окреслену нормативну прогалину слід усунути шляхом внесення окремих змін до норм КУпАП та Положення про відповідний суб'єкт публічної адміністрації.

Зокрема, КУпАП необхідно доповнити статтею 243-1 такого змісту:

«Стаття 243-1. Справи, що розглядаються Адміністрацією державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Адміністрація державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України в особі уповноважених посадових осіб здійснює провадження у справах та накладає адміністративні стягнення за правопорушення, ознаки яких передбачені у статті 212-6 цього кодексу, крім справ про порушення, покарання за які передбачено у формі штрафу, розмір якого перевищує п'ятсот неоподаткованих мінімумів доходів громадян або конфіскацію майна.

Справи про адміністративні правопорушення, ознаки яких передбачені у статті 212-6 цього Кодексу, штраф за які перевищує п'ятсот неоподаткованих мінімумів доходів громадян або встановлюється конфіскація майна, розглядаються міським (міськрайонним) судом з урахуванням положень цього Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України».

Поряд з цим, на нашу думку, внесення окремих доповнень потребує Положення «Про Адміністрацію державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації» у зв'язку з науковим визнанням відповідного органу суб'єктом державного нагляду та контролю в галузі інформатизації.

Так, підпункт 86 пункту 4 вказаного Положення необхідно доповнити таким абзацом: «додержання процедур та підстав обробки інформації в системах «хмарних» обчислень», визначення ступеня належного криптографічного захисту інформації, що обробляється в системах «хмарних» обчислень». Також підпункт 88 пункту 4 Положення слід доповнити новим абзацом такого змісту: «відкриття справи про адміністративне правопорушення, ознаки якого передбачені у статті 212-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, здійснює адміністративне розслідування у таких справах та накладає стягнення у випадках, передбачених у статті 243-1 Кодексу».

Зумовлений динамікою перебігу протиправної поведінки суб'єктів ринку телекомунікацій та діяльності в галузі інформатизації механізм адміністративно-деліктного впливу з боку держави передбачає включення в його структуру окремих засобів, покликаних забезпечити припинення протиправної поведінки, унеможливити її перетікання в адміністративне інформаційне правопорушення.

Такі інструменти діяльності публічної адміністрації в юридичній літературі одержали узагальнене позначення у понятті «засоби адміністративного припинення» [39, с. 90; 136, с. 6; 420, с. 8–9; 423, с. 64] та за своїми сутнісними ознаками включаються до загальної системи засобів адміністративного примусу.

За своєю основною суттю передбачені в нормах законодавства України про телекомунікації та інформатизацію [28; 410; 608] засоби адміністративного припинення виявляються у покладенні на суб'єктів ринку телекомунікацій додаткових обов'язків чи обмежень, спрямованих на усунення наслідків протиправної поведінки, припинення наявних публічно-правових інформаційних конфліктів, а також приведення ними своєї діяльності до загальних нормативних вимог, що ставляться до такої діяльності.

В аналогічний спосіб визначається юридична сутність засобів припинення в положеннях ч. 2 ст. 6, ч. 2 та 3 ст. 10 Рамкової Директиви № 2002/21/ЄС щодо ринку електронних комунікацій. Як випливає з приписів згаданих норм, коли національний регулятивний орган у галузі телекомунікацій дійде висновку про невиконання суб'єктом ринку телекомунікацій однієї або більше умов загального дозволу чи недотримання прав використання чи особливих обов'язків, зазначених у ст. 6.2 цієї Директиви, він повідомляє підприємство про такі висновки та дає обов'язкові до виконання вказівки [587]. При цьому, згідно з положеннями ч. 2 ст. 6 та ч. 3 ст. 10 вказаного законодавчого акта Європейського парламенту, обов'язки, покладені на суб'єктів ринку телекомунікацій у зв'язку з порушенням ними умов загального дозволу мають бути відокремленими від інших прав та обов'язків, а їх невиконання може бути підставою для накладення на суб'єкта ринку телекомунікацій фінансових санкцій, встановлених актами національного законодавства держав-членів ЄС [587].

Аналіз наведених норм Директиви 2002/21/ЄС через призму вироблених доктриною адміністративного права особливостей засобів адміністративного припинення дає підстави розглядати додаткові обов'язки, що покладаються на суб'єктів ринку телекомунікацій, саме у значенні відповідних засобів.

Не розкриваючи безпосереднього змісту засобів адміністративного припинення, Закон України «Про телекомунікації» [28] у п. 3 ч. 3 ст. 19 та Порядок здійснення державного нагляду за ринком телекомунікацій [425] у п. 7.17 вказує на можливість надання уповноваженими посадовими особами НКРЗІ обов'язкових приписів про усунення суб'єктами ринку телекомунікацій порушень чинних нормативно-правових актів та видання розпорядження про усунення виявлених порушень ліцензійних умов у сфері телекомунікацій. Враховуючи мету застосування таких засобів, їх обов'язковість для суб'єктів ринку телекомунікацій, можна констатувати адміністративно-припиняючу сутність відповідних засобів. При цьому загальна вказівка в п. 7.17 Порядку здійснення державного нагляду за ринком телекомунікацій [425] на мету застосування відповідних засобів адміністративного припинення свідчить про те, що в їх основі так само лежать обов'язки майнового чи організаційного характеру, що виходять за межі загальної правосуб'єктності суб'єктів ринку телекомунікацій. Відповідно, через застосування засобів адміністративного припинення держава у примусовому порядку забезпечує приведення діяльності суб'єктів ринку телекомунікацій у відповідність до обов'язкових вимог, встановлених актами законодавства України, ліцензійними умовами провадження діяльності на відповідному ринку. Це надає рішенню НКРЗІ або її уповноважених осіб про винесення приписів щодо усунення виявлених порушень нормативних актів та розпорядженням про усунення порушень ліцензійних умов провадження діяльності на ринку телекомунікацій значення імперативних адміністративних актів індивідуальної дії, невиконання яких є підставою для проведення позапланових перевірок суб'єктів, яким вони адресовані, а також притягнення винних посадових осіб до адміністративної відповідальності (п. 7.19 – 7.21 Порядку здійснення державного нагляду за ринком телекомунікацій) [78].

Узагальнення нормативних особливостей засобів адміністративного припинення, що розглядаються, дозволяє виокремити ще три своєрідні риси цих засобів: по-перше, закон допускає винесення приписів про усунення порушень нормативно-

правових актів чи винесення розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов у сфері телекомунікацій лише до суб'єктів ринку телекомунікацій, а в останньому випадку – виключно до ліцензіатів телекомунікаційних послуг; по-друге, можливість застосування засобів адміністративного припинення лише за наявності зафіксованого факту порушення законодавства про телекомунікації чи ліцензійних умов провадження господарської діяльності на ринку відповідних послуг; по-третє, метою застосування засобів адміністративного припинення в галузі телекомунікацій є недопущення переростання інформаційно-правових конфліктів за участю суб'єктів ринку телекомунікацій в адміністративні інформаційні правопорушення, забезпечення правової охорони публічного інформаційного правопорядку, прав споживачів телекомунікаційних послуг.

Обумовлені нормативним підходом до визначення поняття, видів, підстав та процедур застосування особливості засобів адміністративного припинення в галузі телекомунікацій та інформатизації, залишають невирішеною важливу деліктологічну проблему. Йдеться про нормативне обмеження сфери застосування засобів адміністративного припинення за суб'єктним та предметним критерієм, у зв'язку з чим поза впливом засобів адміністративно-деліктної політики держави залишається протиправна поведінка посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації на стадії переростання причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, у правові конфлікти, які ще не набули ознак самого делікту.

Це, безумовно, актуалізує необхідність визначення в нормах Законів України «Про телекомунікації», «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» спеціальних засобів адміністративного припинення, призначених для застосування до посадових осіб НКРЗІ і Держспецзв'язку та захисту інформації України.

Серед таких засобів, на наш погляд, доцільними є: тимчасове відсторонення посадової особи НКРЗІ чи Держспецзв'язку та захисту інформації України до моменту усунення наслідків службового конфлікту, але не більше ніж на один місяць;

тимчасова заборона брати участь у планових та позапланових перевірках діяльності суб'єктів ринку телекомунікацій або суб'єктів, що надають послуги з криптографічного захисту інформації, захисту державних інформаційних ресурсів; тимчасове (строком до трьох місяців) зупинення дії дозволу на доступ чи допуск до державної таємниці; тимчасове блокування службових технічних засобів доступу до службової інформації, інформаційних ресурсів чи систем; тимчасова заборона використання службового електронно-цифрового підпису чи електронної печатки строком до шести місяців.

Такі зміни в структурі інструментарного апарату механізму запобігання адміністративним правопорушення у галузі телекомунікацій та інформатизації повинні сприяти усуненню прогалин юридичного впливу в напрямі припинення інформаційно-правових конфліктів за участю посадових осіб НКРЗІ, Держспецзв'язку та захисту інформації України.

У структурі механізму запобігання вчиненню адміністративних правопорушень в галузі телекомунікацій та інформатизації правовою доктриною традиційно важливе місце відводиться адміністративним стягненням.

Зважаючи на раніше висвітлені у цій роботі особливості прояву запобіжного призначення засобів адміністративної відповідальності, можна поділити думку Л. О. Сергієнко, яка підкреслює, що в умовах інформатизації суспільства порушена проблема набуває нового імпульсу розвитку, що зумовлено виникненням у суб'єктів права нових обов'язків, пов'язаних із використанням сучасних ІКТ і, відповідно, з потребами формування нових наукових підходів до відповідальності цих суб'єктів.

Дослідниця вважає, що типовим недоліком правового регулювання відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері є формулювання її в нормах законодавства у занадто узагальненій формі. Як наслідок, часто має місце ситуація, за якої відсутній прямий зв'язок між обов'язками суб'єкта права та його відповідальністю за їх порушення. Традиційно коло таких обов'язків є значно ширшим порівняно з нормативними видами їх порушень – фактичними підставами відповідальності в інформаційній сфері [615, с. 110, 111].

Незважаючи на те, що наведена думка була сформульована ще у 2001 році стосовно законодавства про зв'язок та інформатизацію РФ, системне тлумачення аналогічних нормативних приписів чинного законодавства України вказує на актуальність наведеного погляду для наукового забезпечення формування адміністративно-деліктної політики в галузі телекомунікацій та інформатизації.

Водночас сприйнятий у нормах адміністративно-деліктного законодавства України, зокрема ст. 144, 146, 148-1, 148-5, 212-6 КУпАП [53], ст. 58 Закону України «Про радіочастотний ресурс України» [107], ч. 2 ст. 75 Закону України «Про телекомунікації» [28], зв'язок між змістом адміністративного інформаційного правопорушення та функціональною спрямованістю адміністративних стягнень вказує на постановку правотворчим органом основного акценту у визначенні адміністративної відповідальності на її профілактичне призначення.

Наголошуючи на запобіжній, правоприпиняючій спрямованості адміністративної відповідальності в галузі зв'язку та інформатизації, Д. Б. Савчішкін розглядає цей вид юридичної відповідальності як застосування до винних фізичних (посадових) та юридичних осіб адміністративних покарань, що поєднують у собі матеріальні та процесуальні аспекти [71, с. 5].

У свою чергу О. О. Леонідова визначає адміністративну відповідальність за проступки у галузі телекомунікацій, як «застосування до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення у сфері телекомунікацій (чим порушили не тільки порядок надання та отримання телекомунікаційних послуг, а й загалом нормальну роботу зв'язку), адміністративних стягнень, що тягнуть за собою негативні наслідки для цих осіб і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах, встановлених нормами адміністративного законодавства» [6, с. 9; 222, с. 6].

Зробивши акцент у наведеному визначенні на підстави, процедури на наслідки покладення адміністративної відповідальності, О. О. Леонідова водночас робить важливе уточнення про те, що адміністративному покаранню підлягають особи, які порушили нормальну та безперебійну роботу телекомунікацій.

Виходячи з такого погляду, засоби адміністративної відповідальності повинні застосовуватися як до суб'єктів ринку телекомунікацій та діяльності з інформатизації публічної адміністрації, так і до суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, які здійснюють регулятивні, контрольно-наглядові повноваження у цьому напряму інформаційної діяльності, споживачів телекомунікаційних послуг.

Разом із тим, виходячи з буквального змісту норм, передбачених у ст. 144–148-5 КУпАП [53], ч. 1 ст. 58 Закону України «Про радіочастотний ресурс України» [107], ч. 2 ст. 75 Закону України «Про телекомунікації» [28], законодавець, формуючи систему покарань за адміністративні правопорушення в галузі телекомунікацій та інформатизації, спрямував їх дію на суб'єктів ринку телекомунікацій, їх посадових осіб та споживачів телекомунікаційних послуг, залишивши поза юридичним впливом протиправну поведінку національного регулятивного органу у цій сфері правового регулювання, його посадових осіб.

Такий висновок зумовлений тим, що у формулюванні диспозицій та санкцій вказаних норм законодавець фактично пов'язав можливість вчинення адміністративних правопорушень із діяльністю посадових осіб суб'єктів ринку телекомунікацій чи самими цими суб'єктами, в тому числі фізичними особами-підприємцями, чим виключив юридичну підставу для притягнення посадових осіб НКРЗІ, Держспецзв'язку та захисту інформації до адміністративної відповідальності.

В умовах дії положень ст. 3 Конституції України [1] про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, їх розвитку в положеннях ч. 2 ст. 14 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації» [602] вироблений у нормах адміністративно-деліктного законодавства України підхід до сприйняття юридичного потенціалу вбачається не зовсім виправданим та таким, що вимагає свого вдосконалення.

Насамперед це стосується необхідності закріплення в нормах КУпАП складів адміністративних правопорушень, відповідальність за які повинна наставати для посадових осіб НКРЗІ та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації,

встановлення адміністративних покарань, що відповідають характеру таких порушень. Іншим аспектом порушеної проблеми є законодавче встановлення адміністративної відповідальності самого національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій та інформатизації, формування ефективного механізму її реалізації, спрямованого на недопущення вчинення адміністративних правопорушень, запобігання їм у майбутньому.

У приписах Рекомендації № R/(91) Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам, положеннях Директив ЄС 140 [610] та 22 [587] заходами адміністративної відповідальності органів публічної адміністрації, зокрема національних регулятивних органів у галузі телекомунікацій та інформатизації, називаються відшкодування шкоди, завданої протиправними рішеннями, діями та бездіяльністю цих суб'єктів, а також визнання протиправними індивідуальних та нормативно-правових актів, якими порушуються або обмежуються права суб'єктів ринку телекомунікацій, споживачів телекомунікаційних послуг.

Зазначений підхід до визначення засобів відповідальності, що підлягають застосуванню до суб'єктів публічної адміністрації, загалом одержав широку підтримку у науковій юридичній літературі.

Наголошуючи на важливості інституту відповідальності держави, її органів та посадових осіб перед людиною за свою діяльність, Н. Ю. Хаманева вважає, що його наявність у національній правовій системі є необхідним способом захисту прав громадян та юридичних осіб у відносинах з виконавчою владою.

Дослідниця зазначає: «Громадянин, який вважає протиправними та такими, які порушують його законні інтереси, окремі дії державних органів, посадових осіб, державних службовців, повинен мати реальну можливість вимагати, щоб такі дії: по-перше, були припиненні або повністю скасовані; по-друге, були оголошені незаконними, а прийняте рішення недійсним; по-третє, мали би наслідком відшкодування громадянинові шкоди, спричиненої державою».

Поряд із цим Н. Ю. Хаманева звертає увагу на те, що проблема адміністративної відповідальності держави виникає і в галузі

правотворчості. Видання протиправного акта, яким обмежуються права, свободи фізичних та юридичних осіб, – це правопорушення, яке виявляється у зловживанні правом видавати владні приписи, тобто у перевищенні влади у галузі правотворчості. В останньому випадку юридична відповідальність, на думку дослідниці, може проявлятися як у безпосередньому скасуванні протиправного акта, так і в дисциплінарній відповідальності уповноважених посадових осіб [257, с. 4].

Поділяючи аналогічну наукову позицію, І. Л. Бачіло вважає, що «доцільно ставити питання про відповідальність органу державної влади з урахуванням коштів, що витрачаються з бюджетних асигнувань на його утримання, для відшкодування шкоди, завданої протиправними рішеннями, що ним приймаються». Спираючись на досвід Франції у вирішенні порушеної проблеми, дослідниця для вдосконалення моніторингу стану відповідальності органів державної влади пропонує запровадити на законодавчому рівні обов'язкові звіти керівників суб'єктів публічної адміністрації про оскаржені індивідуальні та нормативні акти з урахуванням бюджетних витрат на відшкодування завданої фізичним та юридичним особам шкоди [616, с. 11].

Запропоновані І. Л. Бачіло аспекти удосконалення відповідальності національних регулятивних органів у галузі телекомунікацій та інформатизації зберігають свою актуальність, особливо в умовах інституційного переосмислення правового статусу цього суб'єкта публічної адміністрації. Проте вдосконалення процедурних аспектів механізму відповідальності національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій та інформатизації є неможливим без нормативного визначення матеріальних складників адміністративної відповідальності національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій та інформатизації, зокрема: правових підстав, видів такої відповідальності, строків її реалізації, юридичних наслідків для потерпілого, а також мети застосування.

Нормативній легалізації матеріально-правових складників адміністративної відповідальності такого суб'єкта публічної адміністрації могло би сприяти внесення окремих доповнень до законодавства України.

Так, на нашу думку, обґрунтованим вбачається доповнення статті 75 Закону України «Про телекомунікації» частиною третьою такого змісту:

«3. За прийняття протиправних колегіальних рішень, вчинення дій чи допущення необґрунтованої бездіяльності Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, несе перед громадянами та суб'єктами ринку телекомунікацій відповідальність шляхом відшкодування завданої шкоди у повному обсязі та/або визнання протиправними неправомірних індивідуальних адміністративних чи нормативно-правових актів».

Аналогічною нормою слід також доповнити положення ст. 14 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» щодо відповідного суб'єкта публічної адміністрації.

Аналогічно зі способом вирішення проблеми адміністративної відповідальності НКРЗІ та Держспецзв'язку та захисту інформації питання адміністративної відповідальності посадових осіб цих суб'єктів публічної адміністрації повинні знайти своє законодавче вирішення через адміністративну деліктолізацію окремих складів правопорушень, що вчиняються цими суб'єктами права, встановлення відповідальності за їх вчинення.

На цій основі пропонуємо КУпАП доповнити новою статтею 148-6 такого змісту:

«Стаття 148-6. Незаконна діяльність посадових осіб Національної комісії, що здійснює державне регулювання у галузі зв'язку та інформатизації.

Незаконна діяльність посадових осіб Національної комісії, що здійснює державне регулювання в галузі зв'язку та інформатизації, а саме: безпідставне втручання в діяльність суб'єктів ринку телекомунікацій, вимагання від цих суб'єктів надання інформації, не передбаченої актами законодавства України, або призначення позапланових перевірок діяльності суб'єктів ринку телекомунікацій з порушенням встановлених законом підстав чи процедур їх проведення, або ненадання чи відмова від надання відповідним суб'єктам публічної інформації, необхідної для їхньої діяльності – тягне за собою

накладення на винних посадових осіб Національної комісії, що здійснює державне регулювання в галузі зв'язку та інформатизації, штрафу у розмірі від семисот до однієї тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року, в якому особа піддавалася адміністративному покаранню, караються штрафом у розмірі від однієї до півтори тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян з одночасною забороною обіймати займану посаду чи виконувати покладені обов'язки строком на один рік».

У світі запропонованих змін до адміністративно-деліктного законодавства України важливим науковим завданням, що потребує вирішення, є вироблення універсальних критеріїв розмежування підстав адміністративної відповідальності національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій та інформатизації та його посадових осіб.

Враховуючи фундаментальне значення для формування механізму діяльності публічної адміністрації, їх посадових осіб передбаченого у ч. 2 ст. 19 Конституції України [1] правила про обов'язок цих суб'єктів діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, такими критеріями могли би стати спосіб і підстави ухвалення протиправного рішення.

Виходячи зі змісту запропонованого критерію, НКРЗІ, Держспецзв'язку та захисту інформації України підлягають відповідальності за протиправні рішення, дії чи бездіяльність, ухвалені в колегіальний спосіб, включно з тими, що приймаються або вчиняються робочими органами (колегіями, комісіями, оперативними групами) цих органів. У свою чергу, за вчинення протиправних дій, прийняття індивідуальних рішень від імені національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій та інформатизації чи протиправну бездіяльність відповідальність, на нашу думку, повинні нести уповноважені посадові особи цього органу.

Проведення нормативної лінії розмежування сфери адміністративної відповідальності посадових осіб національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій та інформатизації і самого національного регулятора, зважаючи на загальну мету

цього виду адміністративної відповідальності, задекларовану у ст. 23 КУпАП [53], сприяє поглибленню профілактичного впливу адміністративних стягнень на поведінку порушників, дозволяє своєчасно припиняти прояви протиправної поведінки на ранніх етапах її виникнення, чим не допускати її переходу в адміністративне інформаційне правопорушення.

На відміну від Національних регулятивних органів у галузі телекомунікацій та інформатизації, їх посадових осіб, профілактична спрямованість адміністративної відповідальності одержала безпосереднє визнання в нормах адміністративно-деліктного законодавства України щодо посадових осіб суб'єктів ринку телекомунікацій, а також самих цих суб'єктів.

За буквальним змістом норм, передбачених у ст. 144–148-5, 212-6 КУпАП [53], ст. 58 Закону України «Про радіочистотний ресурс» [107], ст. 75 Закону України «Про телекомунікації» [28], законодавець сформував систему адміністративних стягнень за правопорушення в галузі телекомунікацій та інформатизації у спосіб, що забезпечує відповідність характеру санкції змісту об'єктивної сторони самого делікту. Таким чином, передбачені в актах адміністративно-деліктного законодавства засоби адміністративної відповідальності одержали головним чином профілактичну, а не карну спрямованість, що забезпечується через обмеження правових, економічних можливостей вчиняти аналогічні адміністративні правопорушення, справляти негативний вплив на майнові чи особисті інтереси порушника, а також через припинення діяльності суб'єкта ринку телекомунікацій тощо.

Наочним прикладом профілактичної суті адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі телекомунікацій та інформатизації є передбачена у ст. 146 та 212-6 КУпАП [53] конфіскація предметів, що стали безпосереднім знаряддям чи предметом вчинення правопорушення, вилучення прибутку, отриманого оператором, провайдером телекомунікацій внаслідок діяльності без повідомлення НКРЗ та/або ліцензії, порушення встановлених НКРЗ тарифів (ч. 2 ст. 75 Закону України «Про телекомунікації») [28], Анулювання дії ліцензії на користування радіочастотним ресурсом України, дозволів на

експлуатацію радіовипромінювального обладнання, вилучення доходу, отриманого користувачем радіочастотного ресурсу внаслідок використання радіочастотного ресурсу України без передбачених Законом ліцензій на експлуатацію радіоелектронних засобів та/або випромінювальних пристроїв, без дозволів на експлуатацію (ч. 3 та 4 ст. 58 Закону України «Про радіочастотний ресурс України») [107].

Будучи за своєю суттю майновими, у випадку з анулюванням дії ліцензій та дозволів на користування радіочастотним ресурсом України, експлуатацію радіовипромінювального обладнання чи надання послуг загального зв'язку наведені адміністративні стягнення фактично спрямовані на позбавлення порушника вчиняти адміністративне правопорушення в галузі телекомунікацій та інформатизації на майбутнє, вилучення майнових благ, незаконно отриманих внаслідок порушення загальнообов'язкових правил підприємницької діяльності на ринку телекомунікацій.

З іншого боку, законодавче запровадження судового порядку застосування таких стягнень, можливість їх застосування лише на підставі, прямо передбаченій законами України, істотно підвищує гарантії захисту прав суб'єктів ринку телекомунікацій, до яких застосовані адміністративні стягнення, обмежує для НКРЗІ та Держспецзв'язку та захисту інформації юридичну можливість впливу на порушників у протиправній формі, незаконне втручання в їхню діяльність.

Поділяючи аналогічну позицію щодо судового порядку анулювання дії ліцензій суб'єктів ринку телекомунікацій, Ю. П. Бурило вважає, що застосування такого порядку реалізації відповідної адміністративно-господарської санкції посилить гарантії захисту прав суб'єктів ринку телекомунікацій, 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

їхнім бажанням і потребам». На цій основі дослідник пропонує поширити судовий порядок анулювання дії ліцензії також на випадки, визначені у ст. 18 та ст. 55 Закону України «Про телекомунікації» [566, с. 123].

На наш погляд, наведена наукова позиція зберігає свою актуальність і для формування такого напряму адміністративно-деліктної політики держави в інформаційній сфері, як запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням. Адже збереження за НКРЗІ повноважень щодо анулювання дії ліцензії за вчинене суб'єктом ринку телекомунікацій правопорушення надає національному регулятивному органу в галузі телекомунікацій та інформатизації додатковий засіб впливу на відповідну категорію учасників телекомунікаційних відносин, породжує поле для зловживання цим суб'єктом публічної адміністрації наданою йому компетенцією [617, с. 107–108].

Задля посилення гарантій захисту прав суб'єктів ринку телекомунікацій від протиправних рішень, дій чи бездіяльності національного регулятивного органу в галузі телекомунікацій та інформатизації, на наш погляд, доцільно поширити судовий порядок застосування на всі види адміністративно-господарських санкцій організаційного характеру, що застосовуються до суб'єктів ринку телекомунікацій і діяльності в галузі інформатизації.

Дотримуючись близької позиції, Є. А. Калаченкова вважає перелік адміністративних покарань, наведених в актах телекомунікаційного законодавства, неповним та таким, що не охоплює всі аспекти протиправної поведінки суб'єктів ринку телекомунікацій. На цій основі дослідниця пропонує розширити наявну систему адміністративно-господарських санкцій, що застосовуються за правопорушення в галузі телекомунікацій та інформатизації, за рахунок адміністративно-господарського штрафу, кратного розмірам незаконно одержаного прибутку (доходу) суб'єкта ринку телекомунікацій, тимчасової заборони діяльності суб'єкта ринку телекомунікацій або припинення його діяльності.

Обґрунтовуючи необхідність запровадження такої адміністративно-господарської санкції, як заборона діяльності суб'єкта

ринку телекомунікацій, Є. А. Каланчакова слушно підкреслює, що позбавлення порушника дозволу на використання радіочастотного ресурсу України або дозволу на використання радіовипромінювального обладнання чи анулювання дії ліцензії на право надавати телекомунікаційні послуги не завжди сприяє припиненню протиправної діяльності. Саме тому заборона діяльності суб'єкта ринку телекомунікацій є найвищою мірою адміністративного покарання, що має застосовуватися судом у разі, коли ліцензію на право здійснення господарської діяльності вже було анульовано, а порушник не припинив протиправну діяльність, чи за повторне порушення, не сумісне з продовженням діяльності в галузі телекомунікацій та інформатизації [44, 105-106].

Зважаючи на те, що передбачені у ст. 55 Закону України «Про телекомунікації» [28] та ч. 4 ст. 58 Закону України «Про радіочастотний ресурс України» [107] стягнення охоплюють своїм впливом лише окремі аспекти діяльності суб'єктів ринку телекомунікацій та користувачів радіочастотного ресурсу України, запровадження в національний правовий простір запропонованих Є. А. Каланчаковою стягнень є виправданим кроком в напрямі вдосконалення засобів запобігання адміністративним правопорушенням, що вчиняються в галузі телекомунікацій та інформатизації.

Проведене дослідження деліктологічних аспектів правового забезпечення галузі телекомунікацій та інформатизації показало, що, попри істотний вплив приватного сектору економіки на процеси задоволення публічних інформаційних інтересів і потреб громадян, адміністративно-деліктна політика держави у відповідних галузях інформаційної діяльності залишається ключовою умовою підтримання публічного інформаційного правопорядку. У цьому зв'язку одними із найбільш пріоритетних завдань сучасної держави в галузях телекомунікації та інформатизації постає вдосконалення чинної системи правових засобів запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням; забезпечення належного рівня адміністративно-правової охорони та захисту прав, правомірних інтересів суб'єктів ринку телекомунікацій, діяльності в галузі інформатизації та спожи-

вачів інформаційно-телекомунікаційних послуг; поєднання конкурентних засад, саморегулювання та контролю у процесі здійснення відповідних видів суспільної діяльності. Реалізація цих завдань передбачає необхідність перегляду закріплених у нормах адміністративно-деліктного законодавства України складів адміністративних інформаційних правопорушень на предмет узгодження з ознаками нових видів інформаційно-правових конфліктів, що супроводжують діяльність у галузі телекомунікацій та інформатизації, визначення окремої групи дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, які матимуть ознаки протиправних, винних та адміністративно караних, а також виключення з категорії адміністративних тих деліктів, які мають цивільно-правовий характер і не пов'язані з публічним адмініструванням.

Поряд із розв'язанням проблем адміністративної делікто-лізації протиправних діянь, що мають місце в галузі телекомунікацій та інформатизації, важливою умовою вдосконалення адміністративно-деліктної політики держави у цій сфері правового регулювання залишається проблема вдосконалення механізму взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації, наділеними контрольно-наглядовими повноваженнями щодо суб'єктів діяльності в галузі телекомунікацій та інформатизації, встановлення єдиних підстав та процедур перевірки їхньої діяльності, збереження за цими суб'єктами лише повноважень щодо застосування адміністративних штрафів та направлення до суду матеріалів справ про застосування інших адміністративно-господарських санкцій чи тимчасового вилучення майна вказаних суб'єктів.

ПІСЛЯМОВА

Проведене дослідження адміністративно-деліктних аспектів механізму правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України на основі комплексного використання діалектичного, історичного, системно-структурного, соціологічного, формально-логічного, порівняльно-правового та інших методів наукового пізнання, наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених-правників дало змогу сформулювати такі висновки, в яких відображаються підсумки виконання завдань цієї роботи.

1. З позицій адміністративно-деліктного регулювання інформаційна сфера виступає як предметно-територіальний, системно-структурний та юрисдикційний простір вчинення дій щодо збирання, зберігання, обробки, передачі, перетворення та захисту інформації, виробництва інформаційної продукції, надання інформаційних послуг, формування інформаційної інфраструктури, а також забезпечення інформаційних прав, свобод особи, правомірних інтересів учасників інформаційних відносин, публічного інформаційного правопорядку та національної інформаційної безпеки України в цілому, межі якого визначаються властивостями самої інформації, її правовими режимами, а також видами інформаційної діяльності.

2. Спираючись на загальні закони діалектики, можна констатувати, що законодавче визнання за суб'єктивними публічними інформаційними правами, свободами та правомірними інтересами, інформаційною інфраструктурою, публічним інформаційним правопорядком, а також національною інформаційною безпекою значення об'єктів адміністративно-правової охорони означає можливість віднесення інформаційної сфери до таких об'єктів, однак на більш високому (родовому) рівні.

3. Проникнення елементів інформаційної сфери фактично в усі галузі та види суспільної діяльності тягне за собою використання інформації, інформаційних ресурсів та технологій для вчинення різних видів адміністративних правопорушень.

При цьому незалежно від того, вчинені такі делікти в інформаційній сфері чи ні, за своєю суттю вони не завжди є інформаційно-правовими, що дає підстави розглядати всю систему адміністративних правопорушень, що вчиняються в інформаційній сфері, з позицій широкого та вузького підходів. У широкому розумінні до категорії адміністративних правопорушень, що вчиняються в інформаційній сфері, належать усі делікти, які за своїми властивостями є адміністративно-правовими, незалежно від ознак їх складів, наслідків або причин вчинення, якщо прояв протиправної поведінки мав місце в межах національного інформаційного простору України.

Якщо ж виходити з вузького розуміння змісту поняття «адміністративне правопорушення в інформаційній сфері», то цим видом деліктів охоплюються адміністративні інформаційні правопорушення у їх власному розумінні. З огляду на на критерії адміністративно-деліктного регулювання інформаційних відносин, до категорії адміністративних правопорушень в інформаційній сфері належать передбачені актами адміністративно-деліктного законодавства склади деліктів, предметом протиправного посягання яких виступають інформація, інформаційні ресурси чи технології, а також ті, об'єктом яких є інформаційні права, свободи особи, правові режими інформації чи гарантований державою публічний інформаційний правопорядок. Саме вузький підхід до розуміння змісту адміністративних правопорушень, які вчиняються в інформаційній сфері, одержав свій розвиток у межах цього дослідження.

4. Узагальнення змісту нормативних ознак адміністративних правопорушень дає підстави нам розглядати це поняття в межах інформаційної сфери як протиправне, соціально шкідливе, винне діяння (дію чи бездіяльність), вчинене суб'єктом публічної адміністрації, його посадовою особою, іншим деліктоздатним суб'єктом публічно-правових інформаційних відносин, яке порушує інформаційні права особи, суспільний інформаційний правопорядок, встановлений актами законодавства України правовий режим інформації, інформаційних ресурсів та технологій, посягає на об'єкти права власності в інформаційній сфері чи перешкоджає правомірній

інформаційній діяльності, чим створює загрозу для національної інформаційної безпеки, і за яке законом встановлено адміністративну відповідальність.

Наведене визначення за своїм змістом охоплює низку властивостей, які дозволяють виокремити адміністративні інформаційні правопорушення в самостійний вид деліктів, що увібрали в себе властивості адміністративних та інформаційних правопорушень, відмежувати їх від інших категорій протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері.

Серед властивостей адміністративних інформаційних правопорушень, що створюють основу для виділення цих деліктів в окремий вид протиправних діянь учасників інформаційних відносин, можна виділити такі:

1. Адміністративні інформаційні правопорушення є соціально шкідливими деліктами, які виражаються у порушенні інформаційних прав особи, суспільного інформаційного правопорядку, встановленого актами законодавства України правового режиму інформації, інформаційних ресурсів та технологій, посяганні на об'єкти права власності в інформаційній сфері чи створенні перешкод для правомірної інформаційнлї діяльності, що не мають ознак злочину.

2. Адміністративні інформаційні правопорушення мають міжгалузеву сутність, тобто не лише посягають на охоронювані законом публічні інтереси, інформаційні права особи, правові режими інформації, встановлені законом правила інформаційної діяльності, але й мають місце у сфері фінансів, державної служби, де інформація виступає спеціальним предметом правового регулювання.

3. Будучи правовим та соціальним антиподом правомірної поведінки учасників інформаційних відносин, адміністративне інформаційне правопорушення виступає безпосередньою підставою адміністративної відповідальності, що має виключно нормативний характер.

4. Адміністративне інформаційне правопорушення є відхиленням від заданих в інформаційній сфері нормативних координат діяльності публічної адміністрації, а у випадках, прямо передбачених законом, – фізичних та юридичних осіб приватного

права, у зв'язку з чим така поведінка визнається протиправною та забороняється законом.

5. Адміністративні правопорушення, які посягають на встановлені правові режими інформації, інформаційних ресурсів чи технологій, вчиняються в особливій сфері правового регулювання – інформаційній сфері – з використанням засобів та знарядь, придатних для протиправного впливу на предмети правової охорони в інформаційному просторі України.

6. Адміністративне інформаційне правопорушення виступає різновидом соціальних конфліктів, зумовлених невиконанням чи неналежним виконанням суб'єктами публічної адміністрації, їх посадовими особами, іншими особами, які виконують делеговані повноваження, сервісно-регуляторних функцій держави чи порушенням процедур надання публічних інформаційно-комунікаційних послуг.

7. Адміністративні інформаційні правопорушення, виступаючи об'єктивним вираженням причин, умов, що сприяють розвитку адміністративної деліктності, становлять пряму загрозу для регіональної, національної, міжнародної інформаційної безпеки.

8. Предметом посягання в адміністративних правопорушеннях, що вчиняються в інформаційній сфері, завжди є інформація, інформаційні ресурси, ІКТ, що перебувають під правовою охороною держави, інших володільців та розпорядників інформації.

Наведені ознаки у своїй сукупності зумовлюють міжгалузеву (комплексну) сутність адміністративних інформаційних правопорушень.

5. Аналіз сформульованих у нормах адміністративно-деліктного законодавства України складів адміністративних інформаційних правопорушень зумовлює висновок, згідно з яким об'єкт та предмет адміністративного інформаційного правопорушення фактично визначають юридичну спрямованість протиправних дій чи бездіяльності порушника, розкривають ті ціннісні властивості об'єкта протиправного посягання, які спонукають учасника публічно-правових інформаційних відносин до відхилення від встановлених законом правових обмежень та заборон. Таким

чином, об'єкт адміністративного інформаційного правопорушення набуває ознак фундаментальної конструкції його складу, на основі якої формуються інші його елементи. Саме таке методологічне значення об'єкта адміністративних інформаційних правопорушень з погляду адміністративної деліктолізації протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері, дає підставу розглядати цей елемент складу адміністративних деліктів як основу для їх кодифікації та групування в окремий розділ проекту КУпАП «Адміністративні інформаційні правопорушення» саме за родовим об'єктом протиправних посягань.

6. Законодавче формулювання складів адміністративних інформаційних правопорушень у спосіб, відповідно до якого здебільшого їх вчинення пов'язується з протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб як спеціальних суб'єктів адміністративно-деліктних правовідносин, зважаючи на вироблений у цій роботі підхід до визначення сутності відповідної категорії деліктів, вимагає окремого концептуального уточнення. Йдеться про необхідність перегляду поняття «спеціальний суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення», а саме перенесення його ознак на громадян та юридичних осіб, на яких законом покладається виконання лише окремих обов'язків в інформаційній сфері. Натомість традиційні ознаки суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень, визнані правовою доктриною та практикою спеціальними, на наш погляд, повинні розглядатися у значенні загальних властивостей учасників публічно-правових відносин, протиправні діяння яких підпадають під диспозицію адміністративно-деліктних норм в інформаційній сфері.

7. Виходячи з об'єктивних уявлень про адміністративну деліктологію, саме на загальному деліктологічному рівні відбувається поділ самостійної юридичної науки на окремі напрями деліктологічних досліджень та спеціалізація діяльності з профілактики конкретних видів адміністративних правопорушень.

На цій основі адміністративну деліктологію в інформаційній сфері пропонується визначити як систему наукових знань про

адміністративну інформаційну деліктність, її природу, стан, динаміку розвитку на конкретній території за окремо взятий проміжок часу, причини та умови, які сприяють її розвитку, особу порушника правових заборон в інформаційній сфері, а також методику і засоби профілактики цього антисоціального правового явища, які утворюють окремий напрям адміністративної деліктології, а також є основою для адміністративно-юрисдикційної діяльності в галузі протидії адміністративним інформаційним правопорушенням.

8. Спираючись на виявлені особливості предмета адміністративної деліктології в інформаційній сфері, можна констатувати передчасність формування на його основі окремої юридичної науки – інформаційної деліктології, предметом дослідження якої стануть проблеми запобігання адміністративним інформаційним правопорушеннм, їх причинно-наслідкового комплексу, засобів запобігання в самостійну юридичну науку – інформаційну деліктологію. Разом із тим така думка не позбавляє нас підстав поділити погляд науковців про необхідність формування самостійної юридичної науки – інформаційної деліктології в її широкому розумінні, предмет якої має охопити адміністративні, дисциплінарні, цивільно-правові інформаційні правопорушення, інформаційні злочини, їх структуру, динаміку, засоби профілактики, причини та умови, що сприяють їх вчиненню, вплив на інформаційну безпеку держави, правове забезпечення охорони та захисту всіх видів соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері.

9. Систему адміністративної деліктології в інформаційній сфері можна визначити як сукупність логічно впорядкованих відповідно до методологічного, правового чи функціонального призначення компонентів, що характеризують предмет, об’єкт, методи цього наукового напряму, відображають його зв’язок з іншими науковими напрямами адміністративної деліктології та іншими юридичними науками, розкривають особливості адміністративних інформаційних правопорушень, їх причини та засоби запобігання, інші елементи, включені до загальної чи спеціальної частини цієї юридичної науки.

До складу компонентів, які охоплюються загальною частиною адміністративної деліктології в інформаційній сфері, на наш погляд, слід віднести поняття, предмет, об'єкт, принципи та методи адміністративної деліктології загалом; загальні заходи і засоби виявлення та профілактики адміністративних деліктів; загальні правила провадження у справах про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень.

Особливу частину адміністративної деліктології в інформаційній сфері, відповідно, утворюють теорії запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням; поняття, склад, види та засоби запобігання цим деліктам; адміністративна інформаційна деліктність, її причинно-наслідковий комплекс; особа-правопорушник правових заборон, чинних в інформаційній сфері, та його соціально-правова характеристика; адміністративно-правові засоби, процедури охорони та захисту соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері; принципи, засоби та напрями державної адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері, стратегія її реалізації.

Саме складові елементи системи адміністративної деліктології та адміністративно-деліктної політики утворюють відповідний аспект механізму правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України.

10. Як складову частину загального механізму правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України адміністративно-деліктну політику необхідно розглядати у значенні вираженої в передбачених законодавством України правових формах діяльність держави щодо нормативного встановлення ознак складів адміністративних інформаційних правопорушень, формування та реалізації комплексу організаційно-правових засобів профілактики адміністративної інформаційної деліктності, вироблення стратегії усунення причин та умов, які сприяють її розвитку, забезпечення охорони інформаційних прав особи у відносинах із публічною адміністрацією, недопущення поширення загроз для національної інформаційної безпеки.

11. Зважаючи на сучасні умови розвитку інформаційного суспільства в Україні та спираючись на передбачені в КУПАП завдання адміністративно-деліктного законодавства, можна

визначити основні напрями здійснення адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері:

1) забезпечення адміністративно-правової охорони соціальних цінностей, наявних у відповідній сфері правового регулювання;

2) адміністративно-правовий захист соціальних цінностей, пов'язаних із задоволенням інформаційних потреб та інтересів учасників публічно-правових відносин;

3) запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень по всій території України та в усіх галузях інформаційної діяльності;

4) проведення адміністративної деліктолізації соціально шкідливих діянь, що вчиняються учасниками публічно-правових інформаційних відносин.

12. За своїм функціональним призначенням забезпечення адміністративно-правової охорони соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері, охоплює такі види державно-владної діяльності:

1) законодавче визначення видів соціальних цінностей, що підлягають адміністративно-правовій охороні з боку держави, встановлення системи правових засобів і процедур здійснення такої охорони;

2) організація та проведення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення встановленого актами законодавства України правового режиму охоронюваних соціальних цінностей у межах інформаційної сфери, усунення причин і умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень;

3) законодавче закріплення вичерпного переліку суб'єктів публічної адміністрації та громадських об'єднань, до компетенції яких належить здійснення заходів з адміністративно-правової охорони соціальних цінностей в інформаційній сфері, координація взаємодії цих суб'єктів;

4) законодавче закріплення виключних підстав обмеження інформаційної діяльності та забезпечення узгодження з ними передбачених нормами адміністративно-деліктного законодавства правових заборон, а також складів адміністративних правопорушень, які мають місце в інформаційній сфері;

5) законодавче формулювання та приведення у відповідність до потреб розвитку інформаційної сфери України сучасного стану забезпечення публічного інформаційного правопорядку, адміністративних процедур і процесуальних стадій розгляду справ про адміністративні інформаційні правопорушення, удосконалення на цій основі системи адміністративних покарань за такі делікти.

13. У роботі обґрунтовано, що зміст адміністративно-правового захисту як одного із самостійних напрямів адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, утворюють такі складники: по-перше, встановлення факту порушення суб'єктивних публічних інформаційних прав, свобод чи інтересів особи протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів публічної адміністрації, їх посадовими особами, іншими суб'єктами, що надають публічні інформаційні послуги, та обрання необхідних способів захисту порушених соціальних цінностей; по-друге, перевірка на предмет правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших суб'єктів надання публічних інформаційних послуг, якими порушений встановлений законом правовий режим охоронюваних законом соціальних цінностей в інформаційній сфері; по-третє, прийняття рішення (постанови) суду або ухвалення індивідуального адміністративного акта про поновлення порушених суб'єктивних публічних інформаційних прав, свобод чи правомірних інтересів.

14. Спираючись на результати деліктологічних досліджень запобігання адміністративним правопорушенням як одного з напрямів адміністративно-деліктної політики держави, треба виділити такі складники його змісту в межах інформаційної сфери:

1) виявлення, наукова оцінка та формування прогнозів розвитку в суспільстві причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, визначення їх потенційної здатності до переростання в причини вчинення інформаційних злочинів;

2) встановлення та наукове обґрунтування закономірностей динаміки підвищення або зниження адміністративної інформаційної деліктності відповідно до стану інформатизації діяльності публічної адміністрації, зміни питомої ваги інформаційної діяльності в структурі національної економіки України;

3) прийняття та реалізація комплексних загальнодержавних програм економічного стимулювання інформаційної діяльності на основі повного та неухильного додержання всіма суб'єктами приписів законодавства України, дотримання правил вільної економічної конкуренції, матеріальної та організаційної підтримки наукових, навчальних, культурно-просвітницьких закладів з боку суб'єктів інформаційної діяльності;

4) розроблення та прийняття на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях освітньо-профілактичних програм, метою яких є підвищення комп'ютерної грамотності населення, професійне навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з питань застосування ІКТ в діяльності публічної адміністрації, роз'яснення правових наслідків порушення встановлених законом правових режимів інформації, незаконного використання інформаційних ресурсів чи технологій;

5) нормативне формулювання та практичне застосування спеціальних засобів запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, удосконалення на цій основі наявної системи адміністративно-запобіжних засобів примусу;

6) аналіз ефективності реалізації державних програм та окремих засобів запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, визначення на цій основі основних недоліків правоохоронної діяльності в інформаційній сфері, формування організаційно-правових заходів з їх усунення.

15. Узагальнене розуміння змісту поняття «адміністративна деліктолізація» дозволяє виділити його основні складники, в яких розкривається зміст цього напряму адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери:

по-перше, наукове розроблення конструкцій конкретних складів адміністративних інформаційних правопорушень;

по-друге, законодавче закріплення таких складів, внесення у разі необхідності змін до законодавства України, зумовлених потребами правової кваліфікації деліктолізованих діянь;

по-третє, розроблення та законодавче закріплення системи адміністративних стягнень, що відповідають змісту деліктів, цілям покарання осіб, які їх вчинили, соціальній цінності об'єктів адміністративно-правової охорони в інформаційній сфері;

по-четверте, формування і законодавче встановлення системи адміністративних процедур, процесуальних стадій притягнення до відповідальності суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень, здійснення контролю за законністю застосування адміністративних покарань.

У такій інтерпретації змісту адміністративної деліктолізації цей напрям адміністративно-деліктної політики постає в межах інформаційної сфери як правотворча діяльність держави щодо визначення критеріїв віднесення протиправних діянь до адміністративних інформаційних правопорушень, нормативного формулювання їх складів, а також розроблення і законодавчого встановлення системи покарань за ці делікти, процедур їх застосування.

16. Казуїстичний, часто несистематизований характер адміністративно-деліктних норм, в яких сформульовані склади адміністративних інформаційних правопорушень, дав змогу виробити окремі рекомендації з удосконалення напрямів та підходів у деліктолізації соціально шкідливих діянь, що вчиняються учасниками публічно-правових інформаційних відносин: по-перше, необхідність визнання ознак протиправності та соціальної шкідливості основними критеріями для адміністративної деліктолізації конкретної поведінки учасників публічно-правових інформаційних відносин; по-друге, проведення уніфікації базових розрахункових одиниць розмірів штрафів за адміністративні інформаційні правопорушення; по-третє, виключення з категорії адміністративних інформаційних правопорушень деліктів, які є приватно-правовими чи кримінально-правовими за своєю суттю; по-четверте, виключення із системи стягнень, які підлягають застосуванню за адміністративні інформаційні правопорушення, тих, які не є управлінсь-

кими за змістом, зокрема: конфіскації майна, виправних робіт, оплатного вилучення речей, що стали безпосереднім предметом чи знаряддям вчинення адміністративного делікту, адміністративного арешту тощо.

17. Виходячи зі змісту завдань адміністративного судочинства, передбачених у ч. 3 ст. 2 КАС України, можна констатувати визначальну роль адміністративних судів судової влади в реалізації адміністративно-деліктної політики в частині забезпечення захисту та відновлення прав, свобод, правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин. Це пов'язано з тим, що саме через реалізацію адміністративними судами функції захисту в адміністративному судочинстві здійснюється відновлення порушеного режиму охоронюваних законом соціальних цінностей, виявляються як загальні, так і спеціальні причини й умови, що сприяють виникненню інформаційно-правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації, а також припиняються самі факти протиправної поведінки. Іншими словами, в результаті здійснення функцій правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, що виникають з інформаційно-правових конфліктів, відбувається перевірка на предмет ефективності, обґрунтованості та раціональності засобів реалізації адміністративно-деліктної політики в межах інформаційної сфери, формується підґрунтя для внесення змін до адміністративно-деліктного законодавства України в частині вдосконалення способів захисту прав та правомірних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин, проведення адміністративної деліктолізації окремих протиправних діянь, які не визнані законом адміністративними інформаційними правопорушеннями.

18. Виходячи із системного тлумачення змісту законодавства України про доступ до публічної інформації, правове регулювання відносин у цій сфері розвивається шляхом виокремлення обов'язків розпорядника у систему повноважень відповідальної особи розпорядника чи спеціально створеного для цих цілей структурного підрозділу. Це дає підстави провести розмежувальну лінію у сфері адміністративної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації – розпорядників публічної

інформації та їх відповідальних осіб – насамперед за змістом компетенції вказаних учасників публічно-правових інформаційних відносин та способами її реалізації.

У своїй сукупності вказані критерії утворюють правило, відповідно до якого суб'єкт публічної адміністрації – розпорядник публічної інформації – набуває ознак суб'єкта адміністративного інформаційного правопорушення у разі прийняття ним колегіального рішення, включно з ухваленням проекту нормативно-правового акта, яким порушується, обмежується чи скасовується право особи на доступ до публічної інформації, вчиняються дії, які порушують встановлений законом правовий режим публічної інформації, або не виконуються обов'язки, встановлені у ч. 1 ст. 16 Закону України «Про доступ до публічної інформації». На відміну від суб'єктів публічної адміністрації – розпорядників публічної інформації та їх відповідальних осіб – до категорії суб'єктів адміністративних правопорушень не належать спеціальні структурні підрозділи розпорядника, призначені забезпечувати обробку, облік та задоволення інформаційних запитів громадян та юридичних осіб, здійснювати облік публічної інформації, реєстрацію її матеріальних носіїв чи забезпечувати офіційне оприлюднення такої інформації.

Отже, для вирішення питання про можливість віднесення конкретного учасника публічно-правових інформаційних відносин до категорії суб'єктів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації основною юридичною умовою є факт виконання таким учасником функцій розпорядника відповідної інформації, а також наявність відповідної інформації у володінні чи розпорядженні такого суб'єкта.

19. Встановлено, що у законодавчому конструюванні елементів об'єктивної сторони складів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації визначального значення набувають відповідно права запитувачів чи обов'язки розпорядників публічної інформації, на забезпечення реалізації яких спрямована система адміністративно-правових обмежень чи заборон, чинних в інформаційній сфері України. В іншому аспекті саме права запитувачів інформації та обов'язки

розпорядника визначають форму протиправного діяння – дію чи бездіяльність, з якими закон пов'язує вчинення адміністративного правопорушення у сфері доступу до публічної інформації.

Побудова в такий спосіб об'єктивної сторони складів адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації зумовлює їх формальний характер, що виключає обов'язковість завдання шкоди учасникам публічно-правових інформаційних відносин, чиї інформаційні права зазнали протиправного обмеження, невизнання чи оспорювання.

20. Виходячи зі світової практики діяльності суб'єктів публічної адміністрації, на яких законом покладається здійснення спеціальних функцій контролю за забезпеченням права особи на доступ до публічної інформації, ключовим кроком у реформуванні моделі цих органів в Україні є необхідність створення інституту державного уповноваженого з питань інформації, виведення діяльності цього органу з-під механізму парламентського контролю у цій сфері правового регулювання.

Запровадження у національний правовий простір відповідного публічного інституту тягне за собою необхідність наділення Державного уповноваженого з питань інформації спеціальними контрольно-наглядовими повноваженнями, зокрема: призначати перевірки діяльності розпорядників публічної інформації та баз персональних даних як із власної ініціативи, так і за скаргами громадян і юридичних осіб; надавати розпорядникам публічної інформації обов'язкові приписи про усунення виявлених порушень законодавства про доступ до публічної інформації; складати протоколи про порушення законодавства про доступ до публічної інформації розпорядниками та їх відповідальними посадовими особами, а також направляти відповідні матеріали до суду для розгляду відповідних справ та призначення адміністративного покарання; здійснювати державний моніторинг стану додержання законодавства про доступ до публічної інформації, здійснювати заходи з підвищення інформаційної грамотності запитувачів та відповідальних посадових осіб розпорядника публічної інформації. На наш погляд, в основу реформування спеціально

уповноваженого органу держави з питань забезпечення права на доступ до публічної інформації повинен лягти проект Закону України «Про державного уповноваженого з питань інформації», в нормах якого своє формальне закріплення зможуть дістати спеціальні повноваження, процедури та засоби здійснення державного контролю за діяльністю розпорядників публічної інформації.

21. Законодавче наділення АМКУ, Нацради України з питань телебачення і радіомовлення, НКРЗІ поряд із регулятивними функціями комплексом адміністративно-юрисдикційних повноважень, реалізація яких відповідає різним стадіям контрольно-наглядової діяльності в медіасфері, зумовлює спеціальний статус цих суб'єктів публічної адміністрації як учасників механізму здійснення адміністративно-деліктної політики у відповідній сфері правового регулювання. Таким чином, законодавець встановив вичерпний перелік суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за забезпечення публічного інформаційного правопорядку в медіасфері, додержання прав та інтересів учасників публічно-правових медіа відносин.

Легалізація в нормах законодавства України зазначених аспектів правового статусу окремих суб'єктів публічної адміністрації тягне за собою необхідність включення до механізму державного нагляду та контролю в медіасфері також судів адміністративної юрисдикції, на яких законом покладаються завдання з перевірки на предмет відповідності критеріям, встановленим у ч. 3 ст. 2 КАС України [89], рішень, дій та бездіяльності учасників публічно-правових відносин, наділених владними управлінськими функціями, включно з державним наглядом та контролем за додержанням приписів законодавства України у сфері медіа.

22. Із позицій адміністративно-деліктнго забезпечення функціонування галузі телекомунікацій обґрунтованою вбачається модель національного регулятивного органу, у якій зміст компетенції поєднує суто регулятивні та контрольно-наглядові повноваження, включно із повноваженнями щодо застосування заходів впливу до порушників приписів норм телекомунікаційного законодавства.

23. Поетапний перехід до європейської моделі національних регулятивних органів у галузі телекомунікацій, незважаючи на процедурні, функціональні переваги в його впровадженні, водночас залишає невирішеною важливу деліктологічну проблему, пов'язану з визначенням єдиного суб'єкта публічної адміністрації, на якого повинні покладатися контрольно-наглядові повноваження в галузі інформатизації діяльності публічної адміністрації, зокрема використання систем «хмарних» обчислень для публічних потреб.

Вирішенню порушеної проблеми могло би сприяти прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обробки інформації в системах «хмарних» обчислень», у положеннях якого застосований універсальний підхід до врегулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з обробкою інформації в різних ІТС, включно із системами «хмарних» обчислень. Застосування такого підходу до визначення суб'єкта публічної адміністрації, на якого мають покладатися повноваження щодо державного нагляду та контролю в галузі інформатизації, дає підстави включити систему таких повноважень до компетенції Адміністрації державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (далі – Адміністрації держспецзв'язку України) як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації, телекомунікацій і користування радіочастотним ресурсом України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Корж І. Ф. Феномен юридичного конфлікту в умовах децентралізації державної влади в Україні / І.Ф. Корж // Інформація і право. – 2016. – № 3(18). – С. 4–11.
3. Бєляков К. І. Інформаційній конфлікт та юридична відповідальність: сутність і співвідношення. / К. І. Бєляков // Правова інформатика. – 2013. – № 2. – С. 38–46.
4. Про схвалення стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 № 386-р. // Урядовий Кур'єр від 13.06.2013 р. – № 102.
5. Орлюк О. П. Законодавче забезпечення інноваційної діяльності в Україні / О.П. Орлюк // Наука та інновації. – 2008. – Т. 4, № 1. – С. 68–73.
6. Леонідова О. О. Адміністративна відповідальність за проступки в сфері телекомунікацій : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олена Олексіївна Леонідова. – Харків. 2010. – 190 с.
7. Бурило Ю. П. Господарсько-правові засади інформаційної діяльності [Текст] : монографія / Ю. П. Бурило ; НДІ приват. права і підприємництва ім. Ф. Г. Бурчака Нац. акад. прав. наук України. – К. : НДІ приват. права і підприємництва ім. акад. Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2013. – 343 с. – Бібліогр.: с. 301-343. – 300 экз.
8. Савінова Н. А. Кримінально-правова політика та убезпечення інформаційного суспільства в Україні: монографія / Н. А. Савінова. – К.: Ред. журн.«Право України. – 2012. – 247 с.

9. Галинська К. Ю. Застосування заходів адміністративного запобігання порушень інформаційного правопорядку в Україні / К. Ю. Галинська // Правова інформатика. – 1-41/41. – С. 81–87.
10. Советский энциклопедический словарь : справочник / под ред. А. М. Прохорова. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – 1630 с.
11. Проект Концепції державної інформаційної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.publicpolinfo.gov.ua/informational_policy/concept/
12. Баранов О. А. Теоретико-методологічні основи правового забезпечення інформаційної сфери України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Баранов Олександр Андрійович ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2015. – 40 с.
13. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. … доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Арістова Ірина Василівна. – Харків, 2002. – 476 с.
14. Тихомиров О. О. Юридична відповідальність за право-порушення в інфор- маційній сфері : навч. посіб. / О. О. Тихомиров, О. К. Тугарова. – К. : Нац. акад. СБУ, 2015. – 172 с.
15. Бачило И. Л. Информационное право : учебник для вузов / И. Л. Бачило, В. Н. Лопатин, М. А. Федотов. – СПб. : Юридический центр Пресс. – 2005. – 725 с.
16. Логінов О.В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Логінов Олександр Володимирович ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2005. – 20 с.

17. Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества / отв. ред. И. Л. Бачило. – ИГП РАН, «ЮРКОМПАНИ», 2012.
18. Демкова М. Інформація як основа інформаційного суспільства: поняття та правове регулювання / М. Демкова, М. Фігель [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oa.edu.ua/loadnew/000/5.doc
19. Черри К. Человек и информация / К. Черри. – М. : Изд-во Связь, 1972. – 368 с.
20. Янков М. Материя и информация / М. Янков ; перевод с болг. Ю. С. Игнатова, Ю. В. Дергачева ; общ. ред. и предисл. А. Д. Урсула. – М. : Прогресс. – 272 с.
21. Урсул А. Д. Проблема информации в современной науке / А. Д. Урсул. – М., 1975. – 214 с.
22. Абрамова Н. Т. Целостность и управление / Н. Т. Абрамова. – М., Наука. – 1974. – 285 с.
23. Афанасьев В. Г. Социальная информация и управление обществом / В. Г. Афанасьев. – М. : Политическая литература, 1975. – 408 с.
24. Украинцев Б. С. Самоуправляемые системы и причинность / Б. С. Украинцев. – М. : Изд-во «Прогресс», 1972. – 135 с.
25. Фатьянов А. А. Информационное право: основы практической информатики : учеб. пособие / А. А. Фатьянов, И. Л. Бачило. – М. : Юринформцентр, 2001. – 352 с.
26. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650 (в редакції Закону України від 13.01.2011 № 2938-VI).
27. Модельний Інформаційний кодекс : прийнятий на тридцятому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї країн СНД від 03.04.2008 № 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_i45
28. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

29. Заярний О. А. Інформаційна сфера як об'єкт адміністративно-правової охорони: деякі доктринальні та нормативні аспекти / О. А. Заярний. – Журнал східноєвропейського права. – № 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://easternlaw.com.ua/uk/osoblive-administrativne-pravo/zayarnij-o-a-informacijna-sfera-yak-obyekt-administrativno-pravovo%D1%97-oxoroni-deyaki-doktrinalni-ta-normativni-aspekti
30. Лапин В. И. Информационное право : учебное пособие / В. И. Лапин, М. А. Лапина, А. Г. Ревин ; под ред. И. Ш. Килясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.iqlib.ru/book/preview/61D3CC87DA8642C8BCABE9B63F9F25F9
31. Бурило Ю. П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Бурило Юрій Павлович ; Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний ун-т ім. Вадима Гетьмана». – К., 2008. – 18 с.
32. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. (втратив чинність на підставі Закону України від 13.01.2011 № 2938-VI) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48.
33. Про діяльність у сфері інформатизації : проект Закону України від 18.11.03 № 1257-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=3038&skl=5
34. Бєляков К. І. Інформаційна діяльність: зміст та підходи до класифікації / К. І. Бєляков // Інформація і право. – 2012. – № 4. – С. 63–73.
35. Дорогих С. О. Сутність та визначення понять «інформаційна діяльність» та «інформаційна діяльність органів влади» / С. О. Дорогих // Інформація і право. – 2013. – № 3. – С. 74–82.

36. Колесников Є. Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів / Є.Є. Колесников // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 432–438.
37. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права : підруч. / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Рогачова, О. В. Петришин, С. М. Олейников] ; М. В. Цвік (ред.). – Х.: Право, 2002. – 432 с.
38. Гумін О. М. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура / О. М. Гумін, Є. В. Пряхін // Наше право. – 2014. – № 4. – С. 46–50.
39. Галинська К. Ю. Адміністративно-правове забезпечення інформаційного правопорядку в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Галинська Каріна Юріївна ; НДІ інформатики і права Нац. акад. прав. наук України. – Київ, 2016. – 188 с.
40. Баранов О. А. Теоретико-методологічні основи правового забезпечення інформаційної сфери Україниии : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Баранов Олександр Андрійович ; НДІ інформатики і права Нац. акад. прав. наук України. – К, 2015. – 479 с.
41. Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник / А. Б. Агапов. – М.: Статут, 2000. – 250 с.
42. Административная ответственность : учебно-практическое пособие // Э. Г. Липатов, А. В. Филатова, С. Е. Чаннов ; под. ред. С. Е. Чаннов. – М. : Волтерс Клувер, 2010 [Электронный ресурс] : СПС КонсультантПлюс.
43. Юркова Є. В. Межі адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності в Україні / Є. В. Юркова // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 710–714.
44. Настюк В. Я. Загальноправова характеристика адміністративної відповідальності за інформаційні правопорушення / В. Я. Настюк, В. В. Бєлєвцева // Інформація і право. – 2013. – № 1. – С. 151–157.

45. Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : дис. … канд.. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Костянтин Леонідович Бугайчук. – Х., 2002. – 243 с.
46. Савчишкин Д. Б. Информационно-административное правонарушение: понятие, признаки, состав // Д. Б. Савчишкин // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 7. – С. 71–82. [Электронный ресурс]. – Режим доступу : http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=57634#0
47. Стоєцький О. В. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері інформаційної безпеки України : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олексій Васильович Стоєцький; Нац. Акад. внутр. Справ. – К., 2013. – 191 с.
48. Федотова О. А. Административная ответственность за правонарушения в сфере обеспечения информационной безопасности : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Ольга Анатольевна Федотова. – М. – 2003. – 24 с.
49. Чуприна О. В. Адміністративна відповідальність за порушення права на інформацію : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Чуприна Олена Василівна ; Нац. авіац. ун-т. – К., 2013. – 175 с.
50. Кашапов М. Теория и практика решения конфликтных ситуаций. Краткий словарь / М. Кашапов. – М.-Ярославль : Ремдер, 2003. – 779 с.
51. Ковальова Н. Н. Государственное управление в информационной сфере. Учебное пособие / Н. Н. Ковальова. – М. : Система ГАРАНТ, 2011.

52. Дихтиевский П. В. Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности : автореф. дис. … докт. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / П. В. Дихтиевский; Моск. Унт. МВДРФ. – М, 2004. – 46 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://lawtheses.com/administrativno-pravovoe-prinuzhdenie-v-mehanizme-obespecheniya-lichnoy-bezopasnosti
53. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1123 (з наступними змінами та доповненнями).
54. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 № 270/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.
55. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12. 07. 2001 № 2664–III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
56. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 10. – Ст. 43. (в редакції Закону України № 3317-IV від 12.01.2006).
57. Зверева Е. А. Правовой режим информации в отношениях с участием субъектов предпринимательской деятельности / Е. А. Зверева. – М., 2008 [Электронный ресурс] : Система ГАРАНТ, 2008.
58. Коваленко Л. П. Інформаційне право України: проблеми становлення та розвитку : дис. … доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Лариса Павлівна Коваленко; Нац. Юрид. Унт. Ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2014. – 419 с.
59. Бачило И. Л. Информационное право: учебник/ И. Л. Бачило. – М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2011. – 522 с.

60. Полушкин А. В. О понятии информационного правонарушения / А. В. Полушкин // Российский юридический журнал. – 2009. – № 3. – С. 208–214.
61. Волков Ю. В. Информационные правонарушения: ответственность информационная / Ю. В. Волков // Актуальные вопросы административного и информационного права : материалы международной научно-практической конференции // под ред. Г. Ф. Ручкиной, М. А. Лапиной. – М., 2013. – С. 486–494.
62. Лисенко А. В. Особенности правового регулирования в информационной сфере (теоретический анализ) : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец 12. 00. 01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Алексей Владимирович Лысенко. – М., 2004. – 17 с.
63. Галинська К. Ю. Адміністративно-правове забезпечення інформаційного правопорядку в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Галинська Каріна Юріївна ; НДІ інформатики і права Нац. акад. прав. наук України. – Київ, 2016. – 17 с.
64. Правдюк С. М. Класифікація інформаційних правопорушень / С. М. Правдюк // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 4. – С. 209–211.
65. Полушкин А. В. Информационное правонарушение: понятие и виды : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Полушкин Александр Владимирович ; Урал. гос. юрид. акад., каф. информ. права и естественнонауч. дисциплин. – Екатеринбург, 2009. – 25 с.
66. Кодекс административных проступков Азербайджанской Республики от 11 июля 2000 года // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. – 2000. – № 8 (книга 1). – Ст. 584.

67. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 № 194-З (в ред. Закона от 15.07.2010) / Национальный центр правовой информации Республики Белорусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://kodeksy-by.com/koap_rb.htm
68. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05.07.2014 № 235-V ЗРК // «Казахстанская правда» от 14 июня 2014 г.
69. Кодекс Латвийской Республики об административных нарушениях [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://likumi.lv/doc.php?id=89648
70. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1.
71. Савчишкин Д. Б. Административная ответственность в области связи и информатизации : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец 12.00.14 «Административное право и процес; финансовое право; информационное право» / Дмитрий Борисович Савчишкин; Моск. ун-т. связи и информатизации. – Москва, 2011. – 16 с.
72. Заярний О. А. Концептуальна природа та генезис розвитку поняття «адміністративне правопорушення в інформаційній сфері» // О. А. Заярний / Право ігромадянське суспільство : електронний науково-фаховий журнал. – № 2(7)/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-7-2014/item/173-kontseptualna-pryroda-ta-henezys-rozvytku-ponyattya-administratyvne-pravoporushennya-v-informatsiyniy-sferi-zaiarnyi-o-a
73. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
74. Коломоєць Т. О. Адміністративне право. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : ЮрінкомІнтер, 2011. – 576 с.

75. Черниловский З. М. Хрестоматия по историигосударства и права зарубежныхстран / З. М. Черниловский. – М., 1984. – 472 с.
76. Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства [полицейского права]. Части 1 и 2 // [оттиск из «Университетских известий», 1889] / А. Я. Антонович. – Киев, 1890 [Электронный ресурс] : Система ГАРАНТ, 2016.
77. Попов Л. Л. Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; отв. ред. Попов Л. Л. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : «Проспект» [Электронный ресурс] : Система ГАРАНТ, 2010.
78. Гриценко І. С. Історичний досвід запровадження адміністративної юстиції: Українська традиція / І. С. Гриценко // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1(3). – С. 107–121.
79. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : автореф. … дис. доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Валерій Костянтинович Колпаков. – К., 2005. – 37 с.
80. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П., Ківалов С. В. [та ін.]; під ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
81. Гессен В. О сущьности правового государства // Теория государства и права. Хрестоматия : учебное пособие / Хропанюк В. Н. ; под ред. проф. Радька Т. Н. – М. : «Интерстиль», 1998. – С. 272–280.
82. Кастиковский Б. А. Сущность государственной власти // Теория государства и права. Хрестоматия : учебное пособие / Хропанюк В. Н. ; под ред. проф. Радька Т. Н. – М. : «Интерстиль», 1998. – С. 281–287.
83. Пусторослев П. П. Анализ понятия о преступлении / П. П. Пусторослев. – Москва : Университетская типография, 1892 [Электронный ресурс] : Система ГАРАНТ, 2016.

84. Российское законодательство X–XX веков : в 9-ти т. // Законодательство первой половины XIX века / под общ. ред. д-ра юрид. наук, О. И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1988. – Т. 6. – 432 с.
85. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 44. – Ст. 909.
86. Проект Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в України від 15.07.2007 : підготовлений Центром політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/ua/news/2584-
87. Гуржій Т. О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України // Т. О. Гуржій / Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3(9). – С. 156–168.
88. Господарський Кодекс України : Закон України від 16.01.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18; № 19–20; № 21–22. – Ст. 144.
89. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36; № 37. – Ст. 446.
90. Самбор М. Презумпція невинуватості у адміністративно-деліктному праві / М. Самбор // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2014. – Вип. 1. – С. 70–76. – (Серія: Юридичні науки).
91. Кравчук О. О. Презумпція винуватості у сучасному адміністративно-деліктному праві України / О. О. Кравчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2016. – № 1. – С. 41–47.
92. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О. А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
93. Трегубова Е. В. Административный механизм реализации правового запрета: понятие, признаки, система. Часть 1. / Е. В. Трегубова. Административное и муниципальное право. – 2010. – № 5 [Электронный ресурс] : Спистема ГАРАНТ, 2010.

94. Заярний О. А. Протиправність як ознака адміністративних правопорушень в інформаційній сфері: проблеми доктринального визначення і правової кваліфікації. / О. А. Заярний // Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації : тези доповідей II міжнародної науково-практичної конференції пам'яті доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Леоніда Васильовича Коваля (м. Запоріжжя, 6-7 березня 2015) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2015. – С. 110–115.
95. Заярний О. А. Адміністративна караність правопорушень в інформаційній сфері: деякі проблеми доктринального визначення та законодавчого забезпечення / О. А. Заярний // Адміністративне право і процес. – 2014. –№ 2(8). – С. 118.
96. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 3114.
97. Заярний О. А. Суспільна небезпека як критерій розмежування адміністративних правопорушень та злочинів, вчинених в інформаційній сфері / О. А. Заярний // Правовые реформы в Молдове, Украине и Грузии в контексте евроинтеграционных процессов : международная научно-практическая конференція (г. Кишинев, январь 2014 г.). – С. 129–131.
98. Колпаков В. К. Онтолого-гносеологічний вимір ознак адміністративного делікту / В. К. Колпаков // Право України. – 2004. – № 10. – С. 30–34.
99. Кримінальний кодекс України : від 05.04.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
100. Азаров Д. С. Кримінальна відповідальність за злочини у сфері комп'ютерної інформації : дис.. … канд.. юрид. наук: спец: 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность» / Денис Сергійович Азаров. – Київ, 2002. – 246 с.

101. Кохановська О. В. Теоретичні проблеми інформаційних відносин у цивільному праві / О. В. Кохановська – К.: ВПЦ «Київський університет», 2006. – 463 с.
102. Терещенко Л. К. Правовой режим информации : дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Л. К. Терещенко ; Ин-т зак-ва и сравн. правоведения при Правительстве России. – М., 2011. – 415 с.
103. Стрельников А. В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про рекламу : дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Андрій Вікторович Стрельников ; Одеська національна юридична академія. – О., 2004. – 198 с.
104. Матвієнко П. Є. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про комерційну таємницю : автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Поліна Євгенівна Матвієнко. – К., 2010. – 21 с.
105. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение / Л. В. Коваль. – К.: Вища школа, 1979. – 230 с.
106. Савчишкин Д. Б. К вопросу об административной ответственности в информационной сфере / Д. Б. Савчишкин // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 5. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=7&art=2777
107. Про радіочастотний ресурс України : Закон України від 01.06.2000 № 1770-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 298.
108. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII // ВВР. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
109. Про адміністративні покарання : Закон Австрійської республіки // Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні /

автор-упорядник О. А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – С. 787–825.
110. Зміни карної системи : Закон Італійської Республіки від 24.11.1981 № 689 // Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О. А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – С. 405–430.
111. Про адміністративні правопорушення : Закон Республіки Болгарія // Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О. А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – С. 672–692.
112. Заярный О. А. Вина как конструктивный элемент состава административного информационного правонарушения: некоторые проблемы доктринального определения и практического установления / О. А. Заярный // Юстиция Белоруси. – 2015. – № 12(165). – С. 37–41.
113. Рамачандран В. С. Мозг рассказывает. Что делает нас людьми / Вилейанур Рамачандран ; пер. с англ. Е. Чепель ; под научной редакцией к. п. н. К. Шипковой. – М. : Карьера Пресс, 2012. – 422 с.
114. Про схвалення Концепції адміністративно-правової реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32. (з наступними змінами та доповненнями).
115. Бєлєвцева В. В. Удосконалення відповідальності за правопорушення у сфері обігу комп'ютерної інформації / В. В. Бєлєвцева // Інформація і право. – 2016. – № 4(19). – С. 95–99.
116. Березовська І. Р. Адміністративно-правова відповідальність у сфері забезпечення інформаційної безпеки: постановка проблеми / І. Р. Березовська, М. Микитюк // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2011. – Вип. 6. – С. 146–150.

117. Настюк В. Я. До питання про адміністративну відповідальність за інформаційні правопорушення в Україні / В. Я. Настюк, В. В. Бєлєвцева // Актуальні проблеми сучасного адміністративного права : матеріали круглого столу, 22 березня 2013 р. – Запоріжжя : КГТУ, 2013. – С. 156–159.
118. Максименко Ю. Є. Інформаційні правопорушення: поняття та ознаки / Ю. Є. Максименко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://goal-int.org/informacijni-pravoporushennya-ponyattya-ta-oznaki/
119. Додин Е. В. Административно-правовая наука и административная деликтология / Е. В. Додин // Актуальные проблемы административной деликтологии : сборник научных трудов. – Киев, 1984. – С. 16–19.
120. Абдрахманов Б. Е. Административная деликтология в республике Казахстан (концептуальные теоретические и методологические проблемы) : дис. … докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / Бауыржан Ермекович. – Алмааты, 2010. – 303 с.
121. Никулин М. И. Проблемы науки административной деликтологии: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Никулин Михаил Иванович ; Моск. ун-т МВД России. – М. : РГБ, 2006. – (Из фондов Российской Государственной Библиотеки).
122. Гензюк Э. Е. Административная деликтология : дис. ... д-ра юрид. наук / Эдуард Ефимович Гензюк. – М., 2002. – 324 с.
123. Шергин А. П. Административные взыскания по советскому праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Анатолий Павлович Шергин. – М., 1969. – 15 с.
124. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение : автореф. дис. … докт. юрид наук / Леонид Васильевич Коваль ; Киев. гос. ун-т. имени Тараса Шевченко. – К., 1979. – 36 с.

125. Остапенко О. І. Адміністративна деліктність у сфері охорони громадського порядку та її профілактика : дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Олексій Іванович Остапенко. – К., 1984. – 176 с.
126. Мышляев Н. П. Теоретические и прикладные основы административной деликтологии : дис. ... д-ра юрид. наук / Николай Прокофьевич Мышляев. – М., 2004. – 330 с.
127. Дерюга А. Н. Актуальные вопросы развития науки административной деликтологии : дис. … канд. юрид наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Артем Николаевич Дерюга. – Хабаровск, 2002. – 181 с.
128. Ремнев В. И. Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период / В. И. Ремнев // Актуальные проблемы административной деликтологии. – Киев, 1984. – С. 3–11.
129. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія : автореф: дис. ... д- ра юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олексій Іванович Остапенко. – К., 1997. – 43 с.
130. Додин Е. В. Административная деликтология : Курс лекцій / Е. В. Додин. – Одесса: АО БАХВА, 1997. – 116 с.
131. Відповідальність у публічному праві : монографія / [П. Андрушко, І. Безклубий, А. Берлач та ін.]; за заг. ред. І. Безклубого. – Київ: Грамота, 2014. – 496 с.
132. Герасименко Є. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Герасименко Євген Станіславович ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – 221 с.
133. Голосніченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права / І. П. Голосніченко. – К.: Вища школа, 1991. – 207 с.

134. 134. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. … д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Гриценко Іван Сергійович ; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2008. – 428 с.
135. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право» / Тетяна Олександрівна Коломоєць ; Нац. у-нт внутр. справ. – Х. – 2005. – 43 с.
136. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Комзюк Анатолій Трохимович ; Нац. Унт. Внутр. справ. – Х., 2002. – 408 с.
137. Літошенко О. С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : дис. … канд.. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олена Святославівна Літошенко ; Нац. економ. у-нт ім. Вадима Гетьмана. – К., 2004. – 199 с.
138. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні : теорія та практика правового регулювання : монографія / Д. М. Лук'янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.
139. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Мельник Роман Сергійович ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2002.
140. Селіванов А. О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади / А. О. Селіванов

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/1F84B04D473311CEC32570BD00232346
141. Агапов, А. Б Административная ответственность : учебник для магистров / А. Б. Агапов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2012. – 435 с. – (Серия : Магистр).
142. Анисимов В. Ф. Проблема классификации административных проступков : дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / Анисимов Валерий Филиппович. – Тюмень, 1999. – 166 с.
143. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: Норма-Инфра, 2002. – 640 с.
144. Денисенко В. В. Теория административно-деликтных отношений : дис. … д-ра юрид. наук / Виктор Васильевич Денисенко. – СПб, 2002. – 394 с.
145. Круглов В. А. Административно-деликтное право Республики Беларусь : автореф. дис. …д-ра. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / В. А. Круглов. – М., 2008. – 55 с.
146. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография / О. С. Рогачева ; науч. ред. Ю.Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 356 с.
147. Адміністративно-правовий захист окремих видів інформації. – монографія / В. Я. Настюк, В. В. Бєлєвцева. – Х. : Право, 2013. – 128 с.
148. Благодарний А. М. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю : дис. … канд… юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Андрій Миколайович Благодарний. – К., 2006. – 200 с.

149. Ліпкан В. А. Правові засади розвитку інформаційного суспільства в Україні : монографія / В. А. Ліпкан, І. М. Сопілко, В. О. Кір'ян ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – К., 2015. – 664 с.
150. Матвієнко П. Є. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про комерційну таємницю : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Поліна Євгенівна Матвієнко. – К., 2010. –187 с.
151. Правдюк С. М. Інформаційні правопорушення [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Правдюк Сергій Миколайович ; Кабінет Міністрів України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2015. – 17 с.
152. Петровская О. В. Магистратура: проблемы методики преподавания юридических дисциплин : монография / О. В. Петровская, Р. В. Шагиева. – М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.garant.ru/58085321/
153. Руденко О. В. До проблеми співвідношення об'єкта та предмета наукового пізнання / О. В. Руденко // Міжнародна наукова конференція «Дні науки філософського ф-ту-2005» : матеріали доповідей та виступів. – Частина 2. – К.: ВПЦ «Київський університет», 2005. – С. 80–81.
154. Дерюга А. М. Концептуально-прекладные основы развития административной деликтологии : автореф. дис. … докт. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Артем Николаевич Дерюга. – М., 2012. – 60 с.
155. Алексеев Н. Н. Очерки по общей теории государства / Н. Н. Алексеев // Теория государства и права. Хрестоматия : учебное пособие / Хропанюк В. Н. ; под ред. проф. Радька Т. Н. – М. : «Интерстиль», 1998. – С. 5–10.

156. Никулин М. И. Проблемы науки административной деликтологии: автореф. дис. … д-ра юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Михаил Иванович Никулин. – М., 2005. – 42 с.
157. Мышляев Н. П. Теоретические и прикладные основы административной деликтологии : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Николай Прокофьевич Мышляев. – М., 2004. – 53 с.
158. Бабаев В. К. Теория государства и права : учебник / В. К. Бабаев ; под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юрист, 2003. – 592 с.
159. Щербина В. С. Проблеми попередження господарських правопорушень в умовах становлення ринкової економіки : дис. ... д-ра юрид. наук : спец 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Щербина Валентин Степанович ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 1996. – 322 с.
160. Андреєва О. Б. Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень в сучасних умовах : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ольга Борисівна Андреєва. – Х., 1999. – 22 с.
161. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства : від 22 лип. 2000 р. (станом на 02 берез. 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_163
162. Рекомендации ICC по интеллектуальной собственности : Обзор актуальных вопросов для предпринимателей и органов власти. – 2012. – Вып. № 11 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://iccbooks.ru/upload/iblock/acf/acf0821432809036f9b48be218291b51.pdf

163. Максименко Ю. Є. Засади розвитку інформаційної деліктології / Ю. Є. Максименко, В. А. Ліпкан // Глобальна організація союзницького лідерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://goal-int.org/zasadi-rozvitku-informacijnoi-deliktologii/
164. Заярний О. До питання про формування науки інформаційної деліктології: предметно-методологічний аспект / О. А. Заярний // Актуальні питання державотворення в Україні : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (20 травня 2016 року) : в 3-х т. / редкол. : д.ю.н. І. С. Гриценко (голова), к.ю.н. І. С. Сахарук (відп. ред.) [та ін.]. – Том 1. – К.: ВПЦ «Київський університет», 2016. – С. 316–317.
165. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. / С. С. Алексеев. – М. : Юридическая література, 1981. – Т. І. – 361 с.
166. Хозяйственное право : учеб. пособие / под ред. В. П. Грибанова, О. А. Красавчикова. – М. : Юрид. лит., 1977. – 480 с.
167. Денисенко В. В. Деликтология: предмет, метод и система науки : монография / В. В. Денисенко; М-во внутрен. дел Рос. Федерации; Рост. юрид. ин-т. – Ростов н/Д : РЮИ МВД России, 2001. – 71 с.
168. Тарнавська Т. В. Генеза поняття «система»: історичний огляд / Т. В. Тарнавська // Духовність особистості: методологія, теорія, практика. – 2011. – № 6(47). – С. 129–139.
169. Берталанфи Л. Общая теория систем – критический обзор // Исследования по общей теории систем / Л. Берталанфи ; общ. ред. В. Н. Садовского, Э. Г. Юдина. – М: Прогресс, 1969. – 82 с.
170. Блауберг И. В. Философский принцип системности и системный подход / И. В. Блауберг, Э. Г. Садовский, Б. Г. Юдин // Вопросы философии. – 1978. – № 8. – С. 40–41.
171. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Роман Сергійович Мельник. – Харків. – 2010. – 417 с.

172. Webster's Revised Unabridged Dictionary // Сайт The ARTFL Project/ – Chicago: The University of Chicago, 1913. – P. 1465 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// machaut.uchicago.edu/?resource=Webster%27s&word=system&use1913=on
173. Толковый словарь Ушакова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.onlinedics.ru/slovar/ushakov/s/sistema.html
174. 174. Толковый словарь Ожегова [Электронный ресурс] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – Режим доступа : http://www.ozhegov-shvedova.ru/19-741515/СИСТЕМА
175. Грищук Р. В. Основи кібернетичної безпеки : монографія / Ю. Г. Даник, Р. В. Грищук ; за заг. ред. проф. Ю. Г. Даника. – Житомир : ЖНАЕУ, 2016. – 636 с.
176. Макарова М. В. Інформатика та комп'ютерна техніка / М. В. Макарова. – Суми: Університетська книга, 2008. – 667 с.
177. Голуб Е. С. Сущность и основные свойства информации / Е. С. Голуб // Філософські науки : збірник наукових праць. – Суми: Сум. ДПУ ім. А. С. Макаренка, 2004. – С. 64–71.
178. Пилипчук В. Г. Інформаційне суспільство: філософсько-правовий вимір : монографія / В. Г. Пилипчук, О. П. Дзьобань. – Ужгород : ТОВ «ІВА», 2014. – 282 с.
179. Смелзер Н. Социология / Н. Смелзер ; пер. с англ. – М.: Феникс, 1994. – 688 с.
180. Баранов О. А. Правове забезпечення інформаційної сфери: теорія, методологія і практика : монографія / О. А. Баранов. – К. : Едельвейс, 2014. – 434 с.
181. Бурило Ю. П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. П. Бурило. – К., 2008. – 215 с.
182. Арістова І. В. Реалізація інформаційно-правового статусу органів виконавчої влади України в інформаційних правовідносинах / І. В. Арістова, М. Ю. Кузнецова ; за заг. ред.

Арістової І. В. – К.: Видавничий центр НУБіП України, 2015. – 250 с.
183. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України: реалізація права на інформацію / Калюжний Р. А., Копан О. В., Марценюк О. Г. – К. : «МП Леся», 2013. – 236 с.
184. Барікова А. А. Електронна держава: нова ефективність урядування : монографія / А. А. Барікова. – Київ : Юрінком Інтер, 2016. – 224 с.
185. Заярний О. А. Адміністративна деліктологія в системі юридичних наук, які досліджують інформаційну сферу: деякі теоретико-методологічні аспекти / О. А. Заярний // Право і громадянське суспільство. – 2015. – № 2(11). – С. 74–93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lcslaw.knu.ua/index.php/item/download/155_df9217c48366fe60c97391a7b029bc90
186. Дерюга А. Н. Актуальные проблемы развития административной деликтологии : монография / А. Н. Дерюга. – М. : Изд-во СГУ, 2009. – 550 с.
187. Додин. Е. В. Административная деликтология в системе юридической науки / Е. В. Додин // Сборник научных трудов.. – Одесса: Полиграф, 2007. – Т. 2. – С. 129–139.
188. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – Том 1. Загальна частина. – 584 с.
189. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші] ; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
190. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. Р. С. Мельника .– К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
191. Гаврилова Л. В. Административно-деликтное законодательство Федеральной Республики Германии : становление, развитие и современное состояние : автореф. дис. … канд.

юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Гаврилова Лариса Владимировна. – Тюмень, 2003. – 21 с.
192. Шергин А. П. Общее и особенное в административно-деликтном праве / А. П. Шергин. Материалы VIII международной конференции «Теория и практика административного права и процесса». – Краснодар – Набуг. – С. 14–24.
193. Лупало О. А. Правові засади формування концепції адміністративно-деліктного права як галузі права / О. А. Лупало // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 4. – С. 142–145.
194. Административно-деликтное право: (теория и законодательные основы) : монография / А. В. Кирин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – 464 с.
195. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктне право у юридичногалузевій парадигмі // В. К. Колпаков. – Право України. – 2002. – № 4. – С. 17.
196. Кирин А. В. Теория административно-деликтного права : автореф. дис. докт. юрид. наук : спец: 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Анатолий Вадимович Кирин. – М., 2012. – 59 с.
197. Додин Е. В. Административная деликтология в системе юридической науки / Е. В. Додин // Советское государство и право. – 1991. – № 12. – С. 32–37.
198. Дерюга А. Н. О соотношении административной деликтологии и криминологии / А. Н. Дерюга // Российский юридический журнал. – 2011. – № 2 [Электронный ресурс] : СПС КонсультантПлюс.
199. Криминология : учебник / под ред. акад. В.Н. Кудрявцева, проф. В.Е. Эминова. – М., Юристъ, 1997. – 512 с.
200. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). – Воронеж : Изд-во Воронежского университета, 1970. – 252 с.

201. Манохин В. М. Административная ответственность граждан в СССР / В. М. Манохин. – Саратов, 1988. – 212 с.
202. Лазарев Б. М. Основы законодательства об административных правонарушениях / Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев // Советское государство и право. – 1981. – С. 4–26.
203. Селезньова О. М. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України як інтегрованої категорії : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ольга Михайлівна Селезньова ; М-во внутр. справ України. – Київ, 2015. – 420 с.
204. Мицкевич Л. А. Социальное значение административной ответственности с позиций синергетики / Л. А. Мицкевич // Административная ответственность : сб. статей. – М., 2001. – С. 57–61.
205. Штанько А. О. Правопорушення як вид правової поведінки : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права історія політичних і правових учень» / А.О. Штанько ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 18 с.
206. Касьян В. І. Філософія : відповіді на питання екзаменаційних білетів : навч. посіб. / В. І. Касьян. – 5-те вид., виправл. і доповн. – К. : Знання, 2008. – 347 с.
207. Лазарев В. В. Теория права и государства : учебник / В. В. Лазарев и др. – М., 2002. – 576 с.
208. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. – К.: Ваіте, 2015. – 392 с.
209. Філософія : підручник / О. П. Сидоренко [та ін.] ; ред. О. П. Сидоренко. – К.: Знання, 2009. – 891 с. – (Серія «Вища освіта ХХІ століття»)
210. Філософія : навч. посіб. / Л. В. Губерський, І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко та ін. ; за ред. І. Ф. Надольного. – 3-тє вид., стер. – К. : Вікар, 2003. – 457 с.
211. Долгова А. И. Криминология : учебник / А. И. Долгова. – М., 2002. – 848 с.

212. Шиханцов Г. Г. Криминология : учебник / Г. Г. Шиханцов. – М.: Прогресс, 2001. – 368 с.
213. Берлач А. Теоретичні проблеми кваліфікації адміністративного делікту / А. Берлач, О. М. Стороженко // Право України. – 2007. – № 10. – С. 5–8.
214. Гагай П. С. Адміністративно-правова кваліфікація та її зв'язок з адміністративним процесом / П. С. Гагай // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 99–104.
215. Печеницын В. А. Состав административного проступка : автореф. дис. … канд. юрид. наук. : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / Р. А. Руденко ; Свердлов. юрид. ин-т. – Свердловск, 1985. – 18 с.
216. Стахов А. И., Румянцев, Н. В. Административная ответственность : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Н. В. Румянцев [и др.] ; под ред. Н. В. Румянцева, А. И. Стахова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. – 223 с.
217. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.
218. Заярний О. А. Класифікація адміністративних інформаційних правопорушень як метод наукового дослідження адміністративної деліктності та інструмент удосконалення адміністративно-деліктного законодавства / О. А. Заярний // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 4(10). – С. 80–101.
219. Заярний О. А. Концептуальна природа та види об'єктів адміністративних інформаційних правопорушень / О. А. Заярний // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1(11). – С. 129–145.
220. Благодарний А. М. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю :

автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Андрій Миколайович Благодарний. – К., 2006. – 20 с.
221. Дика Ю. В. Адміністративно-правові засади регулювання обмежень прав громадян на екологічну інформацію : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Дика Юлія Віталіївна ; Національний аграрний ун-т. – К., 2008. – 18 с.
222. Леонідова О. О. Адміністративна відповідальність за проступки в сфері телекомунікацій : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олена Олексіївна Леонідовас. – Харків. 2010. – 19 с.
223. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.
224. Рекомендація CM / Rec (2016) 5 [1] Комітету Міністрів держав-членів щодо Інтернет-свободи від 13.04.2016 : схвалена на 1253 засіданні заступників міністрів комітету міністрів Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2016)5.
225. Рекомендація CM / Rec (2016) 1 Комітету міністрів державам-членам із захисту й заохочення права на свободу вираження поглядів та право на приватне життя відносно мережевого нейтралітету : ухвалена Комітетом Міністрів 13.01.2016 на 1244 засіданні заступників міністрів). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nkrzi.gov.ua/images/upload/58/19/Recomendation_KM_RE_2016.doc
226. Загальна декларація прав людини 1948 р. // Інформаційне законодавство : зб. законодав. актів : у 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа. – К.: Юрид. думка, 2005. – Т. 5: Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері. – С. 5–17.

227. Конвенція про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 року // Урядовий Кур'єр від 17.11.2010. – № 215.
228. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: прийнятий 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН : Док. ООН A/RES/2200A. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043
229. Синьов О. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права і свободи громадян : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Синьов Олександр Володимирович ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2001. – 235 с.
230. Петров С. В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Сергій Вікторович Петров. – Запоріжжя, 2013. – 196 с.
231. Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Негодченко Олександр Володимирович ; Харків. ун-т. внутр. справ. – Х., 2003. – 477 с.
232. Демиденко В. О. Утвердження та забезпечення конституційних прав і свобод людини й громадянина в діяльності міліції: дис. канд. юрид. наук : спец: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Володимир Олексійович Демиденко. – К., 2002. – 222 с.
233. Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : Хрестоматия / сост., авт. вступ. ст. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. – 618 с.

234. Проект Кодексу України про адміністративні проступки № 5558 : зареєстрований 26.05.2004. / внесений на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України. [Режим доступу] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5
235. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. А. Т. Комзюка. – 2-е вид., перероб. і доп. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 112 с.
236. Ліпкан В. А. Інформаційні права і свободи людини та громадянина / В. А. Ліпкан, Ю. Є. Максименко // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 9. – С. 64–68.
237. Калюжний К. Р. Сутність інформаційних прав людини в науці інформаційного права. / К. Р. Калюжний // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2012. – № 4. – С. 55–58.
238. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 1. – Ст. 1.
239. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.
240. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 229.
241. Заярний О. А. Предмет адміністративного інформаційного правопорушення: деякі проблеми доктринального визначення та юридичної кваліфікації / О. А. Заярний // Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих вчених : зб. наук. праць Міжнародної науково-практичної конференції. – Київ, 2015. – С. 163–164.
242. Букалерова Л. А. Информационные преступления в сфере государственного и муниципального управления: законо-

творческие и правоприменительные проблемы : дис. … д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / Людмила Александровна Букалерова. – М., 2007. – 574 с.
243. Заярний О. А. Об'єктивна сторона адміністративного інформаційного правопорушення: поняття, структура та особливості правової кваліфікації / О. А. Заярний // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 3(13). – С. 134–149.
244. Кириленко Є. В. Поняття та склад адміністративних правопорушень: запрошення до дискусії / Є. В. Кириленко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-1. – С. 219–222.
245. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 480 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://lawlibrary.ru/izdanie2222572.html
246. Мацелик Т. О. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен / Т. О. Мацелик // Наукові праці Національного авіаційного університету. – 2011. – Т. 3. – № 20. – С. 67-71. – (Серія: Юридичний вісник. «Повітряне і космічне право»).
247. Шурупова К. В. Проблемні аспекти виявлення і притягнення до відповідальності за протиправну бездіяльність у сфері порушення доступу до публічної інформації / К. В. Шурупова // Вісник Запорізького національного університету. – 2013. – № 4. – С. 103–112. – (Серія: Юридичні науки).
248. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України від 23.09.1997 № 540/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 50. – Ст. 302.
249. Коваленко Л.П. Стан і перспективи розвитку інформаційно-правової відповідальності / Л. П. Коваленко // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 441–445 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_1_76.pdf

250. Орлов С. О. Кримінально-правова охорона інформації в комп'ютерних системах та телекомунікаційних мережах : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Сергій Олександрович Орлов. – Харків, 2004. – 213 с.
251. Заярний О. А. Суб'єкт адміністративних інформаційних правопорушень: поняття та особливості / О. А. Заярний // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 2(12). – С. 86–104.
252. Максимов И. В. Административные наказания : монография / И. В. Максимов. – Москва: Норма, 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.twirpx.com/file/226980/
253. Заярний О. А. Деякі особливості адміністративно-деліктних відносин в інформаційній сфері / О. А. Заярний // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку». – Ужгород, 2013. – С. 142–144.
254. Копылов В. А. Информационное право : учебник / В. А. Копылов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 512 с.
255. Зима О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олександр Тарасович Зима ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2001. – 17 с.
256. Костив М. В. Административная правосубъектность юридических лиц и особенности ее реализации в административно-деликтных отношениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Административное право и роцесс; финансовое право; информационное право» / М. В. Костив; Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины. – К., 2005. – 21 с.
257. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.

258. Хаманева Н. Ю. Проблемы административной ответственности / Н. Ю. Хаманева // Административная ответственность / отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Ю. Хаманева. – М., 2001. – С. 5–9.
259. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
260. Скочиляс-Павлів О. Співвідношення понять «посадова особа» та «службова особа» в контексті Кодексу адміністративного судочинства України / О. Скочиляс-Павлів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/26889/1/012-032-033.pdf
261. Янюк Н. В. Нові підходи у визначенні понять «посадова особа» і «службова особа» / Н. В. Янюк //Акт. пробл. держави і права : зб. наук. пр.–О.: Юрид. л-ра, 2003. – С. 239–242.
262. Битяк Ю. П. Державна служба в СРСР і розвиток її демократичних основ : навч. посіб. / Ю. П. Битяк. – К. : НМКВО, 1990. – 64 с.
263. Про судову практику у справах про хабарництво : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 6 від 26.04.2002 // Юридичний вісник. – 2002. – № 28(368).
264. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. // Голос України. – 2015. – № 250.
265. Форма державної служби у питаннях та відповідях : практичний посібник для керівників служб управління персоналом / [М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, І. Рощин, О. Романюк, А. Астапов] ; за заг. ред. К. Ващенка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. – 176 с.
266. Миколенко О. І. Рівень досліджень суб'єкта адміністративної відповідальності у вітчизняній юридичній літературі / О. І. Миколенко // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3(9). – С. 142–155.

267. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
268. Кукшинова О. О. Особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх / О. О. Кукшинова // Митна справа. – 2015. – № 5. – С. 55–63.
269. Старцев О. В. Адміністративно-правове регулювання відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Старцев Олександр Валентинович ; Київський національний торговельно-економічний ун-т. – К., 2003. – 210 с.
270. Подорожній Є. Ю. Поняття дисциплінарної відповідальності та механізм її функціонування / Є. Ю. Подорожній // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2014. – № 1. – С. 183–188. – (Серія: Право).
271. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24. 03. 1999 № 551 – XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 197.
272. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006. – № 34-60-IV. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
273. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.
274. Максименко Ю. Є. Інформаційна деліктологія: проблемні питання / Ю. Є. Максименко, В. А. Ліпкан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://goal-int.org/informacijna-deliktologiya-problemni-pitannya/
275. Лук'янець Д. М. Вина як суб'єктивна підстава адміністративної відповідальності та проблеми її визначення / Д. М. Лук'янець // Адвокат. – 2004. – № 7. – С. 36–79.
276. Венгер Ю. В. Вина як суб'єктивна підстава адміністративної відповідальності юридичної особи за вчинене правопору-

шення у сфері стандартизації / В. Ю. Венгер // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2015. – № 13(1). – С. 85–87. – (Серія: Юриспруденція).
277. Саенко С. И. Вина как элемент субъективной стороны административного правонарушения / С. И. Саенко // Административное право и процесс. – 2008. – № 3. – С. 8–10.
278. Котюргин С. И. О вине по делам об административных правонарушениях / С. И. Котюргин // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка. – Киев, 1982. – С. 21–29.
279. Кизилов В. В. Административная ответственность гражданских служащих России: взгляд в будущее : монография / В. В. Кизилов. – «Издательство Саратовского университета», 2011. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.garant.ru/58103921/
280. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22.2010 № 23-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 1. – С. 13.
281. Ляшенко Р. Д. Презумпції у праві: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права історія політичних і правових учень» / Руслана Дмитрівна Ляшенко ; Ін-т держави і права ім. Корецького Нац. Акад. правових наук України. – К., 2011. – 234 с.
282. Статистичні показники щодо кількості справ розглянутих адміністративними судами України у 2016 – І половині 2017 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/

283. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
284. Лук'янець Д. М. Про вину юридичних осіб і сфери адміністративної відповідальності / Д. М. Лук'янець // Право України. – 1999. – № 11. – С. 117–122.
285. Панов А. Б. Административная ответственность юридических лиц : монография // А. Б. Панов. – Москва: Норма, 2013. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://panov.in/Stati/Zapisi/2013/7/9_ISBN__978-5-91768-400-0.html
286. Примак В. Д. Цивільно-правова відповідальність юридичних осіб : монографія / В. Д. Примак. – К. : Юринком Інтер. – 2007. – 432 с.
287. Матвєєв Г. К. Вибране / Г. К. Матвєєв ; упоряд. В. І. Кисіль. – К.: Україна, 2008. – 600 с.
288. Панова И. В. Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности / И. В. Панова. – Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2007. – № 8 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition07&issid=2007008000&docid
289. Слубський І. Й. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ І. Й. Слубський. – К., 2008. – 22 с.
290. Ильин И. В. О сущности вины юридических лиц в сфере административно-правового регулирования / И. В. Ильин. А. М. Хужин. – Российский следователь. – 2012. – № 10. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=64046#0.
291. Шерстобоев О. Н. К вопросу о вине юридических лиц как конструктивном признаке состава административного

правонарушения / О. Н. Шерстобоев. – Безопасность бизнеса. – 2012. – № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=4012.
292. Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України : Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 07.04.2008 № 01-8/211 // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 3.
293. Комаров А. С. Ответственность в коммерческом обороте / А. С. Комаров. – М. : Юрид. лит., 1993. – 229 с.
294. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : монографія / А. А. Пухтецька. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2012. – 237 с.
295. Заярний О. Поняття та предмет адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері: доктринальний і нормативний аспекти / О. Заярний // Национальный юридический журнал: Теория и практика. – 2016. – № 2(18). – С. 48–53.
296. О реформе гражданской службы : Закон США, 1978 // Порівняльне правознавство : хрестоматія для юрид. вищ. навч. закл. і ф-тів : навч. посіб. / уклад. : О. В. Петришин, О. В. Зінченко, Д. В. Лук'янов. – Х. : Право, 2016. – С. 398–400.
297. О реформе планирования : Закон Французкой Республики № 82-653 от 29.07.1982 // Порівняльне правознавство : хрестоматія для юрид. вищ. навч. закл. і ф-тів : навч. посіб. / уклад. : О. В. Петришин, О. В. Зінченко, Д. В. Лук'янов. – Х. : Право, 2016. – С. 99–102.
298. Закон № 54-619 от 23.06.1956, уполномочивающий Правительство провести реформы и принять меры по обеспечению эволюции территорий, зависящих от Министерства по делам заморской Франции // Порівняльне правознавство : хрестоматія для юрид. вищ. навч. закл. і ф-тів : навч. посіб. / уклад. : О. В. Петришин, О. В. Зінченко, Д. В. Лук'янов. – Х. : Право, 2016. – С. 102–107.

299. Конституція Республіки Естонія : схвалена на всенародному референдумі 28.06.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RtbbhV5L7gMJ:www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/estonia/estoni-r.htm+&cd=5&hl=ru&ct=clnk&gl=ua
300. Талапина Э. В. Государственное управление в информационном обществе: правовой аспект : монография / Э. В. Талапина. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – 192 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=17933
301. Административно-деликтная политика как одно из направлений административной реформы в Российской Федерации / П. Ю. Константинов, А. К. Соловьева, А. П. Стуканов // Известия вузов. Правоведение. – 2007. – № 1. – С. 5–20.
302. Шергин А. П. Нужна теория административной деликтолизации / А. П. Шергин // Право и государство: теория и практика. – 2005. – № 1. – С. 41–45.
303. Комлев С. В. О необходимости разработки и проведения в Российской Федерации административно-деликтной политики / С. В. Комлев // Административное право и процесс. – 2006. – № 4.
304. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
305. Державне управління : словн.-довід. / уклад. В. Д. Бакуменко ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
306. Енциклопедичний словник з державного управління / [укл. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

307. Державна політика : підручник / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
308. Пєтков С. В. Теорія адміністративного права : навч. посіб / С. В. Пєтков. – К. : КНТ, 2014, – 304 с.
309. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2001. – 672 с.
310. Трубецкой Е. Н. Общество, Государство // Теория государства и права. Хрестоматия : учебное пособие // Хропанюк В. Н. ; под ред. проф. Радько Т. Н. – М. : «Интерстиль», 1998. – С. 184–188.
311. Про рекомендації парламентських слухань «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» : Постанова Верховної Ради України № 1565-VII від 03.07.2014 // Голос України. – 2014. – № 136.
312. Войтович П. П. Концепція інформаційних прав людини в доктрині сучасного міжнародного права / П. П. Войтович // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 61. – С. 413–419.
313. Порада В. М. Міжнародно-правові стандарти доступу громадян до публічної інформації / В. М. Порада // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2014. – № 12. – С. 322–325.
314. Заярний О. Соціально-юридична обумовленість предмета адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері / О. А. Заярний // "O noua perspectiva a proceselor de integrare Europeana a Moldovei si Ucrainei: aspectul juridic", conferinta international stiintifico-practica (2016 ; Chisinau). O noua perspectiva a proceselor de integrare Europeana a Moldovei si Ukrainei: aspectul juridic : Materialele coferintei international stiintifico-practice, 25-26 martie 2016 / com. org.: V. Bujor. – Chisinau : S. n., 2016 (Tipogr. "Cetatea de Sus"). – P. 133–136.

315. Словник української мови : в 11 т. // редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. – К. : Наук. думка, 1976. – Т. 7. – 723 с.
316. Философия: Энциклопедический словарь / под редакцией А. А. Ивина. – М.: Гардарики, 2004. – 1072 с.
317. Философский энциклопедический словарь / гл. редакция: Л. Ф. Ильичёв, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалёв, В. Г. Панов. – М.: Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.
318. Олефір В. І. Адміністративна деліктологія як складова адміністративної політики держави / В. І. Олефір // Митна справа. – 2014. – № 6(2.2). – С. 523–528.
319. Палиенко Н. М. Правовая связанность государства // Теория государства и права. Хрестоматия : учебное пособие / Хропанюк В. Н. ; под ред. проф. Радько Т. Н. – М. – «Интерстиль», 1998. – С. 299–304.
320. Словник української мови / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. – Київ : Наук. думка, 1980. – Т. 11. – 699 с.
321. Социология: Энциклопедия / сост. А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Евелькин, Г. Н. Соколова, О. В. Терещенко. – Мн.: Книжный Дом, 2003. – 1312 с.
322. Даль В. И. Словарь великорусского живого языка [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Dal-term-42129.htm
323. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27.01.2016 «Про Стратегію кібербезпеки України» : Указ Президента України від 15.03.2016 № 96/2016 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 50.
324. Про затвердження Концепції реформування кримінальної юстиції в Україні : Указ Президента України від 08.04.2008 № 311/2008 // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 72.
325. Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. – К. : Наук. думка, 1972. – Т. 3. – 744 с.
326. Большая психологическая энциклопедия : самое полное современное издание (Более 5000 психологических

терминов и понятий) / А. Б. Альмуханова и др. – М. : Эксмо, 2007. – 542 с.
327. Энциклопедия эпистемологии и философии науки / гл. ред. И. Т. Касавин. – М.: Канон+, 2009. – 1248 с.
328. Заярний О. А. До питання щодо визначення завдань адміністративної деліктології в інформаційній сфері на сучасному етапі проведення адміністративно-правової реформи / О. А. Заярний // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2015. – № 100/(2). – С. 64–69. – (Серія: Юридичні науки).
329. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Голос України. – 2003. – № 134.
330. Про засади державної політики України в галузі прав людини : Постанова Верховної Ради України від 17.06.1999 № 757-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 25.
331. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р. // Урядовий Кур'єр. – 2011. – № 1.
332. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : автореф… дис. докт. юрид наук: спец: 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / О. С. Рогачева. – Воронеж, 2012. – 54 с.
333. Zaiarnyi O. Providing administrative and legal protection of social values operating in information sphere as a high priority of administrative and tort policy: conceptual and practical aspects. / O. Zaiarnyi. // Europsky politicky a pravni diskurz №3(4) 2016. – P. 147–156.
334. Ещук О. Административно-правовая охрана и административно-правовая защита: общее и частное / О. Ещук // Закон и жизнь. – 2013. – № 10/3. – С. 49–57.
335. Про національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23.09.1997 № 538/97-ВР // Відомості Верховної ради України. – 1997. – № 48. – Ст. 296.

336. Кожура Л. О. Адміністративно-правова охорона та захист: поняття та співвідношення / Л. О. Кажура // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Випуск 35. – Частина І. – Том 2. – С. 119–112. – (Серія: ПРАВО).
337. Административное право Украины : учебное пособие : в 4-х т. / под общ. ред. В. В. Галунько. – 2-е изд., доп. и перераб. – Херсон: ХМТ, 2011. – Т. 1: Общее административное право. – 334 с.
338. Максимов И. В. Административные наказания в системе мер административного принуждения : автореф… дис. докт. юрид наук: спец. 12.00.14 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право» / Иван Владимирович Максимов ; Саратовская государственная академия права. – Саратов, 2004. – 59 с.
339. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун–та, 1987. – 293 с.
340. Гіда Є. О. Права людини (охорона і захист) / Є. О. Гіда // Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. – К.: Ін Юре, 2005. – Т. 2. Права людини у контексті поліцейської діяльності. – 759 с.
341. Талапина Э. В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование : дис. … докт. юрид. наук: спец. 12.00.13 «Информационное право» / Эльвира Владимировна Талапина ; Ин-т государства и права РАН. – М., 2015. – 469 с.
342. Єщук О. В. Адміністративно-правова охорона в інформаційному суспільстві / О. В. Єщук // Інформація і право. – 2014. – № 2(11). – С. 30–32.
343. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олена Іванівна Харитонова ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2004. – 435 с.

344. Ковалів М. В. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. – Львів, 2014. – 596 с.
345. Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30.09.2013 № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13
346. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08
347. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / Смокович М. І. [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Нечитайла, Голови Вищ. адмін. суду України, канд. юрид. наук ; Вищ. адмін. суд України. – Київ : ВАІТЕ, 2015. – 288 с.
348. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Урядовий кур'єр від 15.01.1998
349. Про службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.kiev.ua
350. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472 .
351. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації : Указ Президента України від 23.11.2011 № 1067/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 31. – Ст. 1195.

352. Баскаков В. Ю. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом : дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Володимир Юрійович Баскаков. – К., 2012. – 193 с.
353. Шепіта О. В. Адміністративно-правові засади технічного захисту інформації : дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олена Василівна Шепіта ; Нац. Акад. Служби безпеки України. – К., 2011. – 225 с.
354. Сидоренко В. В. Адміністративна відповідальність в інформаційній сфері // В. В. Сидоренко, Е. Е. Саватіна // Вісник Херсонського державного університету. – 2013. – № 1. – Вип. 3. – Т. 2. – С. 54–57. – (Серія: Юридичні науки).
355. Чуприна О. В. Попередження адміністративних порушень права особи на інформацію / О. В. Чуприна // Юридичний вісник України. – 2013. – № 1(26). – С. 77–83.
356. Великий толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.onlinedics.ru/slovar/soc/p/profilaktika.html
357. Словник української мови / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. ; уклад.: В. М. Білоноженко, С. І. Головащук, В. Й. Горобець та ін. – Київ : Наук. думка, 1978. – Т. 8. – 704 с.
358. Правдюк С. М. Попередження інформаційних правопорушень / С. М. Правдюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. –2013. – № 4. – Т. 2. – С. 74–76. – (Серія: Юридичні науки).
359. Про координацію деяких законодавчих, регламентарних та адміністративних положень, чинних в Державах-членах ЄС щодо надання аудіовізуальних медіа-послуг : Директива ЄС Європейського парламенту та Ради Європи № 2010/13/ЄС від 10.03.2010 (Директива про аудіовізуальні медіа-послуги). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cedem.org.ua/

library/dyrektyva-yevropejskogo-parlamentu-ta-rady-yevropy-2010-13-yes/
360. Ковальова Г. П. Правове виховання в контексті становлення правового суспільства / Г. П. Ковальова // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – 2013. – № 4. – С. 205–208. – (Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія).
361. Благодарний А. М. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері / А. М. Благодарний. – Адміністративне право. – 2009. – № 11. – С. 123–126.
362. Лук'янець Д. М. Методологія адміністративної делікто-лізації / Д. М. Лук'янець // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – № 35. – С. 333–336.
363. Административная ответственность: вопросы теории и практики (Восьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. – 2005. – № 1. – С. 5–27.
364. Заярний О. Адміністративна деліктолізація протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері: деякі концептуально-прикладні проблеми / О. Заярний // Национальный юридический журнал : Теория и практика. – 2016. – № 6(22). – С.39 –44.
365. Науково-практичний коментар до Кодексу України про адміністративні правопорушення : із змінами та допов. станом на 10 верес. 2013 р. / Р. А. Калюжний [та ін.] ; під ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України Калюжного Р. А., д-ра юрид. наук, проф., засл. юриста України Іншина М. І., д-ра юрид. наук, старш. наук. співробітника Шопіної І. М. –5-те вид., із змінами та допов. – К. : Правова єдність, 2013. – 975 с.
366. Дорохіна Ю. А. Щодо визначення підстав криміналізації і декриміналізації злочинів проти власності / Ю. А. Дорохіна // Юридична наука. – 2014. – № 6. – С. 76–83.

367. Мартынов И. А. Институт исключения деликтности деяния в административном праве : автореф. дис…. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / И. А. Мартынов. – М., 2006. – 26 с.
368. Самбор М. А. Правопорушення та проступок: до питання співвідношення понять в умовах розвитку законодавства про адміністративні та кримінальні правопорушення / М. А. Самбор // Юридична наука. – 2013. – № 8. – С. 39–48.
369. Заярний О. А. Правові та організаційні основи удосконалення матеріального адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері на шляху євроінтеграції / О. А. Заярний // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3(9). – С. 169–186.
370. Волеводз А. Г. Правонарушения в информационной сфере: некоторые проблемы ответственности / А. Г. Волеводз // Информационное общество в России: проблемы становления : сборник научных трудов Московского института радиотехники, электроники и автоматики (технический университет). – Выпуск 2. – М., 2002. – С. 26–35.
371. Лисенко С. О. Адміністративно-деліктне право стосовно інформаційної безпеки підприємств в Україні / С. О. Лисенко // Форум права. – 2017. – № 1. – С. 84–88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_1_16.pdf
372. Лісовська Ю. П. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Юлія Петрівна Лісовська; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. – К., 2017. – 17 с.
373. Приймаченко Д. В. Окремі напрями узагальнення іноземного досвіду функціонування та діяльності органів адміністративно-деліктної юрисдикції та шляхи його впровадження

в Україні / Д. В. Приймаченко, Р. В. Миронюк // Право і суспільство. – 2013. – № 5. – С. 69-75.
374. Большой юридический энциклопедический словарь / [Малько А. В. Игнатенкова К. Е., Короткова Г. Н.] ; под ред. А. В. Малька. – М. : Проспект, 2010. – 704 с.
375. Миронюк Р. В. Суб'єкти адміністративно-деліктного процесу : дис. … докт. юрид наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Роман Вікторович Миронюк; Дніпр. держ. ун-т. внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2013. – 501 с.
376. Первомайський О. О. Юридична особа публічного права: проблеми визначення поняття / О. О. Первомайський // Цивільне право та цивільний процес: актуальні питання. – С. 88–93.
377. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
378. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII / Голос України. – 2014. – № 39 (спецвипуск).
379. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI (в редакції Закону України від 01.05.2016) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 325.
380. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. … докт. юрид. наук. : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Володимир Михайлович Бевзенко; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 462 с.
381. Рішенні Конституційного Суду України у справі № 1-6/2002 від 17.10.2002 за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 12.

382. Омельченко Н. Л. Конституційно-правові основи законодавчої функції Верховної Ради України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Омельченко Наталія Леонідівна ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2011. – 18 с.
383. Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» : Постанова Верховної Ради України від 31.03.2016 № 1073-VIII // Голос України. – 2016. – № 71.
384. Про рекомендації парламенських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства України : Постанова Верховної Ради України від 01.12.2005 № 3175-VI // Голос України. – 2005. – № 256.
385. Конституція Французької Республіки : прийнята на конституційному референдумі 04.10.1958 [витяг] // Порівняльне правознавство : хрестоматія для юрид. вищ. навч. закл. і ф-тів : навч. посіб. / уклад. : О. В. Петришин, О. В. Зінченко, Д. В. Лук'янов. – Х. : Право, 2016. – С. 69–72.
386. Основний закон : Уряд видано Кнесет 12. Місяця Адар, 5761 року (07.03.2001) [витяг] // Порівняльне правознавство : хрестоматія для юрид. вищ. навч. закл. і ф-тів : навч. посіб. / уклад. : О. В. Петришин, О. В. Зінченко, Д. В. Лук'янов. – Х. : Право, 2016. – С. 69–72.
387. Совгиря О. В. Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України: конституційно-правовий аспект / О. В. Совгиря // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 4(8). – С. 155–165.
388. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 693. // Урядовий кур'єр від 30.06.2004 р. № 120.

389. Тацишин І. Б. Адміністративно-правове забезпечення інформаційних відносин в галузі реклами : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Тацишин Ігор Богданович ; Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. – Л., 2009. – 18 с.
390. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради України від 24.08.1991 № 1427-XII // Голос України від 27.08.1991 р.
391. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32. – Ст. 1026.
392. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади / О. Крупчан // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2(29). – С. 47–59.
393. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 2 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 6.
394. Про затвердження положення «Про Міністерство внутрішніх справ» : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 207.
395. Питання діяльності Міністерства економічного розвитку і торгівлі України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 175.
396. Людькова І. Щодо особливостей правового статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом / І. Людькова // Юридичний вісник. – 2014. – № 6. – С. 67-71.
397. Ващенко Ю. В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: проблеми правової природи та перспективи реформування / Ю. В. Ващенко // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3(9) (ювілейний). – С. 122–141.

398. Чичерин Б. Н. Общее государственное право / Б. Н. Чичерин ; ред. и предисл. В. А. Томсинов ; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М. : Гарант, 2006. – XXX. – 505 с. – Серия «Русское юридическое наследие».
399. Корф С. А. Административная юстиция в России : в 2-х т. / С. А. Корф. – СПб. : изд-во Тренке и Фюсно, 1910. – Т. 2. : кн. 1 [Очерки законодательства России]; кн. 2 [Очерки теории административной юстиции]. – 501 с.
400. Подоляка А. М. Юридичний конфлікт в адміністративному процесі / А. М. Подоляка // Наше право. – 2013. – № 11. – С. 19-24.
401. Теорія та практика здійснення адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / С. Т. Гончарук, Т. О. Гуржій, С. О. Мосьондз, І. М. Сопілко, Ю. І. Пивовар; Нац. авіац. ун-т, Київ. нац. торг.-екон. ун-т, ПВНЗ «Університет сучасних знань», Ін-т кримін.-виконав. служби. – Тернопіль : Вектор, 2016. – 351 с.
402. Собовий О. М. Правовий статус судді в адміністративно-деліктному провадженні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. М. Собовий ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2010. – 20 с.
403. Смокович М. І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. І. Смокович. – К., 2010. – 20 с.
404. Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна право-суб'єктність: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спец. 12.00.07. «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / І. І. Діткевич. – Х. : ХНУВС, 2011. – 20 с.

405. Смокович М. Юрисдикція адміністративних судів: проблеми визначення спорів щодо їх пов'язаності з виборчим процесом / М. Смокович // Юридична Україна. – 2012. – № 12. – С. 27-34.
406. Павлова Л. В. Поняття, зміст та значення підвідомчості справ в адміністративному судочинстві // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 534-539.
407. Леонідова О. О. Зміст та особливості адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням у сфері телекомунікацій / О. О. Леонідова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Магістр, 2008. – № 2(34). – С. 446–451.
408. Заярний О. А. Запобігання правопорушень в інформаційній сфері та сучасна юридична освіта: проблеми реформування в умовах європейської інтеграції / О. А. Заярний // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Європеїзація української юридичної освіти: німецько-український досвід». – Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2015. – С. 36–38.
409. Арестова І. В. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні: цілі, завдання, функції, повноваження, напрями удосконалення / І. В. Арістова, С. І. Запара // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2017. – Вип. 43. – Т. 2 – С. 7-20. – Серія «Право»
410. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
411. Public Access to Information and Secrecy Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.regeringen.se/49bb7e/contentassets/2c767a1ae4e8469fbfd0fc044998ab78/public-access-to-information-and-secrecy-act
412. Recommendations to the European Council. Europe and the global information society [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : http://paginaspersonales.deusto.es/abaitua/konzeptu/w3c%5Cbange.htm#chp
413. Report on a new Digital Agenda for Europe: 2015.eu – (2009/2225(INI)), 25 March 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0066+0+DOC+XML+V0//EN
414. Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cert.gov.pl/cer/o-nas/15,O-nas.html
415. Spoleczenstwo cyfrowe // Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://mac.gov.pl/category/dzialania/spoleczenstwo-cyfrowe/
416. Statskontoret [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.statskontoret.se/
417. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 09.01.2007 № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
418. Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції : Закон України від 16.10.2012 № 5450-VI // Голос України. – 2012. – № 209.
419. Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування суб'єктів індустрії програмної продукції : Закон України від 05.07.2012 № 5091-VI / Голос України. – 2012. – № 140.
420. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Р. С. Мельник. – Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2002. – 19 с.
421. Мельник І. В. Застосування заходів адміністративного примусу в умовах розбудови правової держави : дис... канд.

юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Мельник Ігор Володимирович ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004.
422. Сперанский М. М. План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.). – Москва: типолитография товарищества И. Н. Кушнерев и К. Пимен, 1905 г. / [Электронный ресурс] : Система ГАРАНТ, 2016 г. / [Электронная библиотека юриста].
423. Павліченко В. М. Поняття та види заходів адміністративного припинення адміністративних правопорушень / В. М. Павліченко // Вісник Херсонського державного університету. – № 42. – С. 64–68. – (Випуск: Юридичні науки).
424. Про затвердження документів у сфері захисту персональних даних : Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 08.01.2014 № 1/02-14 // Баланс. – 2014. – № 19. – С. 5.
425. Про затвердження порядку здійснення державного нагляду за ринком телекомунікацій та визнання такими, що втратили чинність деяких наказів НКРЗ : Наказ Національної комісії, що здійснює державне регулювання у галузі зв'язку та інформатизації від 13.12.2012 № 649 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 163. – Ст. 294.
426. Об информатике, картотеках и свободах : Закон Франции от 06.01.1978 № 78–17 // Iournal official de la Republique Fracaise, 7 janvier 1978, 25 janvier 1978.
427. Про захист персональних даних : Закон Естонської Республіки від 12.02.2003 : в редакції Закону від 25.01.2007 (з наступними змінами та доповненнями) / RTI, 2003, 26, 158.
428. Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук / А. С. Дегенец. – М. – 2005. – 373 с.
429. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України / С. Т. Гончарук. – К.: КМУЦА , 1995. – 78 с.

430. Іванов В. В. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності / В. В. Іванов // Правова держава. – Одеса, 2000. – № 2. – С. 57-61.
431. Коваль Л. В. Ответственность за административные правонарушения / Л. В. Коваль. – К.: Вища школа, 1975. – 159 с.
432. Бєлєвцева В. В. Про адміністративну відповідальність за порушення вимог та правил інформаційного законодавства України: поняття та види / В. В. Бєлєвцева // Інформатика і право. – 2012. – № 3(35/2012). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ippi.org.ua/sites/default/files/12bvvupv.pdf
433. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : дис. докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Курінний Євген Володимирович. – К., 2004. – 428 с.
434. Коркунов Н. М. Санкции юридических норм // Теория государства и права. Хрестоматия : учебное пособие / Хропанюк В. Н. ; под ред. проф. Радько Т. Н.]. – М.: «Интерстиль», 1998. – С. 902–435.
435. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Старилов. М., НОРМА, 2001. – 304 с.
436. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – 536 с.
437. Куйбіда Р. О. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу / Р. О. Куйбіда, В. П. Тимощук. – К.: Книги для бізнесу, 2010. – 144 с.
438. Хвостов В. М. Общая теория права // Теория государства и права. Хрестоматия : учебное пособие / Хропанюк В. Н. ; под ред. проф. Радько Т. Н.]. – М.: «Интерстиль», 1998. – С. 907–917.

439. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / [укладачі: Гриценко І. С., Бевзенко В. М., Коваль С. О., Бевз А. І., Паламарчук І. В., Гура О. В., Кравченко А. В., Сметанюк Р. С.] ; за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Гриценка І. С. – К. : Дакор, 2015. – 500 с.
440. Ковалко Н. М. Доступ до публічної інформації : практ. посіб. / Наталія Ковалко, Сергій Семерга ; Голов. упр. юстиції в м. Києві. – К. : Ун-т «Україна», 2013. – 79 с.
441. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. – К., 2015. – 552 с.
442. Петров С. В. Місце права на інформацію в адміністративно-правовому статусі громадянина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=F&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRNSoc_Gum/pppd/2012_4/10Petrov.pdf
443. Кузенко Л. В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Кузенко Лариса Володимирівна ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2003. – 20 с.
444. Заєць О. Є. Адміністративно-правові засади доступу громадян до публічної інформації в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Заяць Олена Євгенівна ; Приват. вищ. навч. закл. «Львів. ун-т бізнесу та права». – Львів, 2013. – 251 с.
445. Скочиляс-Павлів О. В. Способи здійснення права на доступ до публічної інформації / О. В. Скочиляс-Павлів // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2015. – № 813. – С. 76–80. – (Серія: Юридичні науки).

446. Аблякімова Е. Е. Специфіка правових досліджень питань доступу до публічної інформації / Е. Е. Аблякімова // Актуальні проблеми політики. – 2014. – № 51. – С. 388-397.
447. Паліюк В. П. Право на доступ до публічної інформації як складова особистих немайнових прав фізичної особи / В. П. Паліюк. – 2013.
448. Аблякімова Е. Е. Правове і суспільне значення публічної інформації / Е. Е. Аблякімова // Актуальні проблеми політики. – 2013. – Вип. 50. – С. 5 –60.
449. Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді / Андрусів В. Б. [та ін.]; за заг. ред. В. Андрусіва, Д. Котляра. – К.: Агентство «Україна», 2012. – 63 с.
450. Про практику застосування адміністративними судами законодавства України про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16
451. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Співдружність матерів Південної Чехії проти Чеської Республіки» (Sdružení Jihočeské Matky c. la République tchèque), заява № 19101/03 від 10.07.2006 року // Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / за заг. редакцією Шевченко Т. С., Павліченко О. М. – К.: Москаленко О. М., 2014. – С. 107–125.
452. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Кудєшкіна проти Росії» (Kudeshkina v. Russia, заява № 29492/05 від 26.02.2009) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice12/
453. Рішення у справі «Штолль проти Швейцарії» (Stoll v. Switzerland, заява № 69698/01 від 10.12.2007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europeancourt.ru/uploads/ECHR_Stoll_v_Switzerland_10_12_2007.pdf

454. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Голос України. – 2014. – № 206.
455. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Голос України. – 2012. – № 188.
456. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20.10.2012 № 5492-VII // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5492-17
457. Про Державний реєстр виборців : Закон України : в редакції Закону від 21.09.2010 № 2536-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 5. – Ст. 34.
458. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005 № 3262-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.
459. Алексєєва Є. А. Основні положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» в контексті інформації про стан довкілля : посібник для суб'єктів владних повноважень на місцевому рівні / Є. А. Алексєєва; наук. ред. Скрильніков Д. В. – Львів, 2012. – 38 с.
460. Заярний О. А. Суб'єкт адміністративних правопорушень у сфері доступу до публічної інформації: Законодавчі підходи та проблеми правозастосовної інтерпретації / О. А. Заярний // Eurasian Academic Research Journal. – 2017. – № 2(08) – С. 137–145.
461. Кузнецова М. Ю. Реалізація інформаційно-правового статусу органами виконавчої влади України у сфері публічної інформації / М. Ю. Кузнецова // Вісник херсонського державного університету. – 2016. – Випуск 1. – Т. 3. – С. 30–33. – (Серія : Юридичні науки)
462. Маштак К. С. Поняття адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації / К. С. Маштак // Право і суспільство. – 2011. – № 6. – С. 133-137.

463. Шапіро В. С. Право громадянина України на доступ до публічної інформації / В. С. Шапіро // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2012. – № 19. – С. 221–224. – (Серія : Право).
464. Постанова Колегії в адміністративних справах Верховного суду України у справі за позовом громадської організації «Виноградівське об'єднання «Майдан» до Виноградівської міської ради Закарпатської області про визнання відмови у наданні інформації незаконною, визнання дій протиправними, зобов'язання вчинити певні дії від 08.11.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/.../21-3001a15.doc
465. Постанова Колегії в адміністративних справах Верховного суду України у справі за позовом ОСОБА_8 до Конституційного Суду України про визнання відмови протиправною та зобов'язання надати публічну інформацію від 21.06.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bpm.ko.court.gov.ua/sud1005/pres-centr/news/349465/.
466. Постанова Колегії в адміністративних справах Верховного суду України у справі за позовом ОСОБА_10 до Дмитрівської сільської ради Києво-Святошинського району Київської області про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії від 25.05.2016 [Електронний ресурс] : Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН [розділ Судові прецеденти].
467. Арабаджийски Н. Организация на публична та администрация в Република България / Н. Арабаджийски. – София: Изд-во Нов български університет, 2010. – 309 с.
468. Про доступ до інформації, що перебуває у володінні державних органів : Рекомендації Ради Європи від 25 листопада 1981 року № R(81)19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://goo.gl/K1k0A7

469. Про доступ до офіційних документів : Рекомендації Ради Європи від 21 лютого 2002 року № R(2002)2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://goo.gl/yaO6Gf
470. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи : дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Янюк Наталія Володимирівна ; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2002. – 168 арк.
471. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» / [Головенко Р., Котляр Д., Нестеренко О., Шевченко Т.] ; заг. ред. Котляр Д. – К. : Центр суспільних медіа, 2012. – 335 с.
472. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : Изд-во Г. А. Лемана, 1914. – 333 с.
473. Український Д. Я. Відшкодування шкоди в адміністративному позасудовому порядку, завданої протиправними діями органів публічної адміністрації / Д. Я. Український // Актуальні проблеми держави і права. – С. 207–211.
474. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
475. Як оскаржити порушення права на доступ до публічної інформації : практичний посібник // Центр демократії та верховенства права. – Київ, 2016. – 96 с.
476. Доступ до публічної інформації : навчально-методичні матеріали для тематичного короткотермінового семінару / В. І. Малімон, С. В. Онищук. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2012. – 94 с.
477. Стадник Р. Відкритість органів влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Р. Стадник // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 2. – С. 10. – С. 55–59.

478. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. –7-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. – 1136 с.
479. Кузнецова М. Ю. Сфера публічної інформації: поняття, структура, загальна характеристика суспільних та правових відносин / М. Ю. Кузнецова // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 4. – С. 148–152.
480. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.
481. Марчук М. П. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення / М. П. Марчук // Право і суспільство. – 2013. – № 2. – С. 146–152.
482. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Андрійко О. Ф. – К., 1999. – 390 с.
483. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Барабаш Юрій Григорович ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 205 арк.
484. Мендень Т. Аналітичний огляд моделей наглядових органів у сфері доступу до інформації / Т. Мендель [Електронний ресурс]. – Режим доступу : comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?...
485. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис. … докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право;

муніципальне право» / Марцеляк Олег Володимирович. – Харків, 2004. – 474 с.
486. Нестеренко О. Інформаційний омбудсман в механізмі забезпечення прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс] / О. Нестеренко. – Режим доступу : http://uapp.org/pub_analitics/5111.html
487. О публичной информации : Закон Республики Эстония от 15.11.200 (в ред. Закона от 12.07.2014) // RT I, 12.07.2014, 33.
488. О свободе информации : Закон США / Титул 5. Свод законов США, 552. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/zakon/rub-04/Zakon_USA_o_svobode_informatsii.htm
489. О свободе информации : Закон Великобритании от 2000 г.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/zakon/rub-04/zakon_velik.htm
490. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI (в ред. станом на 05.01.2017) // Голос України. – 2010. – № 28.
491. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 203 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 211.
492. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII (в ред. станом на 01.01.2017) // Голос України від 23.12.1992 р.
493. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про направлення запиту до

Президента України) від 14.10.2003 № 1-21/2003 // Урядовий кур'єр від 29.10.2003 р.
494. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Національного банку України про офіційне тлумачення положень статті 86, частини другої статті 89 Конституції України, частини другої статті 15, частини першої статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) від 05.03.2003 року № 1-6/2003 // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 51.
495. Про затвердження Порядку здійснення провадження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 12.08.2013 № 18/02-13.
496. Про затвердження Порядку проведення перевірок Національним агентством з питань запобігання корупції : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 11.08.2016 № 2 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 70. – Ст. 2371.
497. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие. – Х.: Одиссей, 2004. – 272 с.
498. Лукьянець Д. Н. Развитие института административной ответственности : концептуальные принципы и проблемы правореализации : автореф. дис.... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. Н. Лукьянець. – К., 2007. – 35 с.
499. Алімов К. О. Громадські роботи в системі адміністративних покарань / К. О. Алімов // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 5. – С. 98–101.
500. Салманова О. Ю. Громадські роботи як вид адміністративного стягнення / О. Ю. Салманова // Вісник

Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3. – С. 205–210.
501. Кодекс України про адміністративні проступки : проект, підготовлений робочою групою Інституту держави і права імені Корецького Національної академії правових наук [робочий варіант]. – К. – 2016.
502. Рекомендація № R(91)1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій : ухвалена Комітетом Міністрів РЄ 13 лютого 1991 року під час 452-го засідання уповноважених представників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf
503. О доступе к информации : Закон Республики Молдова от 11.05.2000 № R 982 : опубликован 28.07.2000 в Monitorul Oficial. – Nr. 88-90. – Ст. № 664.
504. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання діяльності юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 10.10.2013 № 642-VII. / Голос України. – 2013. – № 249.
505. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних : Закон України від 03.07.2013 № 383-VII // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 136.
506. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» : Закон України від 27.03.2014 № 1170-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 22. – Ст. 816.
507. Бевзенко В. М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування / В. М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2(4). – С. 180–195.

508. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
509. Ухвала Апеляційного адміністративного суду м. Києва у справі № 239/12/2670 за адміністративним позовом ОСОБА_3 до Міністерства внутрішніх справ України про визнання незаконним наказу від 09 червня 2011 року № 309 // Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]. – Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН [розділ Судові прецеденти].
510. Дембицька Т. Узагальнення судової практики із застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» / Т. Дембицька // Офіційний портал громади м. Львова «Наше право» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gromada.lviv.ua/article/855
511. Постанова Колегії суддів адміністративної палати Верховного Суду України у справі № к/800/64051/14 за позовом ОСОБА_4 до прокуратури Міжгірського району Закарпатської області про визнання неправомірними дій та бездіяльності щодо надання інформації [Електронний ресурс]. – Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН [розділ Судові прецеденти].
512. Постанова Колегії суддів адміністративної палати Верховного Суду України за позовом ОСОБА_1 до управління Пенсійного фонду України в м. Нова Каховка Херсонської області про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії від 24.03.2015 [Електронний ресурс]. – Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН [розділ Судові прецеденти].
513. Рекомендація R(84)15 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду від 18 вересня 1984 р.
514. Михайленко О. В. Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением публичной власти: теоретические аспекты и проблемы ее реализации на практике /

О. В. Михайленко. – М.: «Волтерс Клувер», 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.twirpx.com/file/257119
515. Талапина Э. В. Проблемы имущественной ответственности государства / Э. В. Талапина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – № 7 [Электронный ресурс] : СПС «Консультант Плюс», 2010.
516. Отраднова О. О. Проблеми вдосконалення механізму цивільно-правового регулювання деліктних зобов'язань : монографія / О. О. Отраднова. – Київ : Юрінком Інтер, 2014. – 327 с.
517. Жила О. В. Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю службових осіб органів державної податкової служби України : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес сімейне право міжнародне приватне право» / О. В. Жила ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2009. – 20 с.
518. Первомайський О. О. Відшкодування шкоди завданої органом державної влади або органом місцевого самоврядування на підставі положень ст. 1173 ЦК України / О. О. Первомайський // Приватне право і підприємництво : збірник наукових праць / редкол.: Крупчан О. Д. (гол. ред.) та ін. – 2015.– Вип. 14. – С. 81–85.
519. Садиков О. Н. Убытки в гражданском праве Российской федерации / О. Н. Садиков – М. : «Статут», 2009. [Электронный ресурс] : СПС «Консультант плюс», 2009.
520. Цуркан М. І., Смокович М. І., Бевзенко В. М. та інші. Науково-консультативний висновок стосовно визначення належності позовної вимоги про відшкодування моральної шкоди до вимог майнового чи немайнового характеру, підготовлений для Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України / М. І. Цуркан, М. І. Смокович, В. М. Бевзенко та інші [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.vaas.gov.ua/files/file/Docs/court_decisions/2015/dovidka_0206_03/ck/4/723_191_15-%D0%B0.doc

521. Жарова А. К. Роль СМИ в информационных конфликтах // Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества : сборник научных трудов / А. К. Жарова ; отв. ред. И. Л. Бачило). – ИГП РАН, «ЮРКОМПАНИ», 2012 [Электронный ресурс]. – Система ГАРАНТ, 2012.
522. Минбалеев А. В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Минбалеев Алексей Владимирович. – Челябинск, 2012. – 45 с.
523. Цимбалюк В. Мас-медіа право в інформаційному суспільстві / В. Цимбалюк // Інформація і право. – 2011. – № 1. – С. 30–33.
524. Микулина И. В., Л. С. Шаталова «Медиа право в России: предпосылки возникновения и современное состояние» / И. В. Микулина, Л. С. Шаталова // Научные ведомости Белгородского государственного университета. – 2013. – № 170. – С. 142–149. – (Серия: Гуманитарные науки).
525. Буряк М. А. Медиа сфера: концептуализация понятия / М. А. Буряк // Вестник СПбГУ. – 2014. – Вып. 2. – С. 200–211. – (Серия 9).
526. Буряк М. А. Сегмент коммуникационных агентств в медиа сфере современной России. дис. канд. филол. наук [спец 10.01.10 – журналистика]– СПб., 2015. – 284 с.
527. Про свободу вираження поглядів та інформації : Декларація Комітету Міністрів Ради Європи, схвалена на семидесятій сесії 29.04.1982 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_885
528. Свободи журналістів і права людини : Резолюція Ради Європи № 2 від 08.12.1994 : ухвалена на Четвертій Європейській конференції міністрів з питань політики в галузі ЗМІ (Прага, 4-5 грудня 1994 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_121

529. Про затвердження звіту Національної Ради з питань телебачення і радіомовлення за 2016 р. : Рішення Національної Ради з питань телебачення і радіомовлення від 24.01.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nrada.gov.ua/ua/index.php4/rishennya/index.php4//34358/34397.html
530. Арсеньев К. К. Законодательство о печати / К. К. Арсеньев. – С.-Петербург: типо-литография Ф. Вайсберга и П. Гершунина, 1903 [Электронный ресурс] : Система ГАРАНТ 2016. [Электронная библиотека юриста].
531. Правила розгляду справ про порушення телерадіоорганізаціями норм законодавства України, затверджені Національною Радою України з питань телебачення і радіомовлення від 26.04.2001 р. № 17 (втратили чинність). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua-info.biz/legal/basewp/ua-xmpnue.htm
532. Попов Л. Л. Информационное право : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – 496 с.
533. Про інформаційні агентства : Закон України від 28.02.1995 № 74/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 13. – Ст. 83.
534. Каплій О. В. Конституційний аспект юридичної відповідальності засобів масової інформації в Україні / О. В. Каплій // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – № 21. – Ч. 2. – С. 127–132. – Серія «Право».
535. Постановление Европейского Суда по правам человека от 06.07.2010 : вынесенное Второй палатой по делу Гёзель и Ёзер против Турции // Бюллетень Европейского Суда по правам человека (Российская версия). – 2011. – № 2.
536. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Українська Прес-група проти України» (заява № 72713/01 від 29.03.2005) // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 9. – С. 16.

537. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Ляшко проти України» (заява № 21040/02 від 10.08.2006) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 19. – С. 77.
538. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Газета «Україна-Центр» проти України» (заява № 16695/04 від 15.10.2010) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 9. – С. 119.
539. Про затвердження положення «Про державне посвідчення на право демонстрування і розповсюдження фільмів» : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.08.1998 № 1315 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 33. – Ст. 1253.
540. Про порядок видачі ліцензії провайдера програмної послуги : Рішення Національної Ради з питань телебачення і радіомовлення від 28.12.2011 № 2979 (в редакції Положення від 06.11.2014 № 1187) // Офіційний вісник України. – 2014. – № 99. – Ст. 2925.
541. О телерадиовещании : Закон Латвийской Республики от 08.09.1995 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.audiovisual.az/files/file/latviya2.pdf
542. Об общественно-правовом телевидении : Закон Эстонской Республики от 18.01.2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon24.ee/pravovyje-akty-estonii-na-russkom-jazyke/
543. Европейская хартия свободы прессы : принята 25.05.2009 в г. Гамбург [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://telegraf.by/world_news/35477.html
544. Вінник О. М. Господарське право : навчальний посібник / О. М. Вінник. – К. : Правова єдність, 2008. – 766 с.
545. Актуальні проблеми господарського права : навч. посіб. / О. А. Беляневич [та ін.] ; за заг. ред. В. С. Щербини ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 527 с.
546. Каплій О. В. Посилення кримінальної відповідальності за вчинення злочинів проти журналістів у світлі адаптації законодавства України про діяльність ЗМІ до європейських

стандартів / О. В. Каплій // Новітні кримінально-правові дослідження : зб. наук. пр. / відп. ред. О. В. Козаченко. – Миколаїв : Іліон, 2016. – С. 74–78.
547. Письменський Є. О. Злочини у сфері професійної діяльності журналістів у контексті забезпечення проблем суспільства / Є. О. Письменський // Вісник кримінологічної асоціації України. – 2016. – № 1(12). – С. 90–103.
548. Рихтер А. Г. Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики : учебное пособие / А. Г. Рихтер. – М., 2011. – 360 с.
549. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Брамбілла та інші проти Італії» (Brambilla and Others v. Italy) від 23.06.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cedem.org.ua/library/brambilla-ta-inshi-proty-italiyi-brambilla-and-others-v-italy/
550. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо удосконалення захисту професійної діяльності журналіста : Закон України від 04.02.2016 № 993-VIII // Голос України. – 2016. – № 39.
551. Герасименко Є. Форми та види вини при вчиненні адміністративного правопорушення / Є. Герасименко // Право України. – 1998. – № 7. – С. 80–86.
552. Заярний О. А. Відповідальність в організаційно-господарських відносинах : дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарське-процесуальне право» / Олег Анатолійович Заярний ; Київ. нац. ун-т. ім. Тараса Шевченка. – К. 2011. – 277 с.
553. Деякі питання відповідальності телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги за порушення вимог законодавства про телебачення і радіомовлення : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.11.2015 № 1138-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 212.

554. Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 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. – 2001. – № 3. – С. 64–69.
555. Про основні засади державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 113.
556. Ноздрачев А. Ф. Правовое регулирование государственного контроля / А. Ф. Ноздрачев. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2012. – 480 с.
557. Олефіренко Н. Адміністративно-правовий статус адміністративного суду в Україні / Н. Олефіренко // Слово Національної школи суддів України. – 2013. – № 3. – С. 152–155.
558. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
559. Коломоєць Т. О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Коломоєць Тетяна Олександрівна ; Університет внутрішніх справ. – Х., 1999.
560. Щербина В. С. Адміністративно-господарські санкції майнового характеру: проблеми застосування / В. С. Щербина // Вибране : Збірка статей. – К.: Вид. Ліра-К, 2015. – С. 261–272.
561. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частини шостої статті 41 Конституції України та деяких норм Кодексу України про адміністративні правопорушення і Митного кодексу України (справа № 2-13/99 від 20.04.1999) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010u710-99

562. Заярний О. А. Деякі особливості застосування адміністративно-господарських санкцій у сфері управління економікою / О. А. Заярний // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 89. – С. 69-77. – (Серія : Юридичні науки).
563. Щербина В. С. Адміністративно-господарські санкції організаційно-правового характеру: проблеми застосування / В. С. Щербина // Вибране. Збірка статей. – К.: Вид. Ліра-К, 2015. – С. 248–260.
564. Європейська конвенція «Про транскордонне телебачення» : ратифікована Законом України від 17.12.2008 № 687-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 11. – Ст. 3297.
565. Про затвердження Положення про скасування санкції «оголошення попередження», застосованої Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення за порушення умов ліцензії та законодавства України телерадіоорганізаціями і провайдерами програмної послуги : Рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 08.02.2012 № 114 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 18. – Ст. 683.
566. Бурило Ю. П. Щодо вдосконалення адміністративно-господарських санкцій в інформаційному секторі економіки / Ю. П. Бурило // Юрист України. – 2013. – № 2. – С. 119–125.
567. Кологойда О. В. Адміністративно-господарські санкції за недоговірні правопорушення на фондовому ринку / О. В. Кологойда // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3(9). – С. 73–86.
568. Глисков А. А. Проблемы применения административного принуждения к редакции СМИ / А. А. Глисков // Административная ответственность: сб. статей. – М., 2001. – С. 73–78.
569. Гольтяпина И. Ю. О мерах административного принуждения, применяемых к средствам массовой информации / И. Ю. Гольтяпина // Актуальные проблемы экономики и права. – 2014. – № 3(31). – С. 228–234.

570. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду у справі № 2а1198/2170 від 27.11.2012 [Електронний ресурс] : Інформаційно-пошукова система ЛІГА : ЗАКОН (розділ Судові прецеденти).
571. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII // Голос України. – 2015. – № 56.
572. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV // Юридичний вісник України. – 2003. – № 28.
573. Баранов О. А. Правові проблеми «електронної демократії» / О. А. Баранов // Інформація і право. – 2017. – № 1(20). – С. 28–38.
574. Галкин В. А. Телекоммуникации и сети : учеб. пособие для вузов / В. А. Галкин, Ю. А. Григорьев. – М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2003. – 608 с.: ил. – (Серия : Информатика в техническом университете).
575. К. Грицак. Основные принципы наведения порядка на рынках телеком и медиа / К. Грицак [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://mediananny.com/blog_konstantina_gritsaka/2318664/.
576. Алексеев Н. Н. Геоэкономический словарь-справочник / Н. Н. Алексеев. – Одесса: ИПРЭЭИ НАНУ, 2004. – 177 с.
577. Невядовський В. О. Галузь зв'язку як об'єкт державного контролю. / В. О. Невядовський / Розвиток наукових досліджень 2014 : матеріали десятої міжнар. наук.-практ. конференції (Полтава, 19-21 травня 2014 р.). – Полтава: Інтер Графіка, 2014. – Т. 5. – С. 55–58.
578. Небога Т. В. Роль телекомунікаційної сфери у процесі становлення інформаційного суспільства та оцінка стану ринку послуг зв'язку України / Т. В. Небога. – Вісник СУМДА. – 2011. – № 4. – С. 147–156. – Серія «Економічні науки».
579. Електронне урядування в Україні: наукова доповідь // Державний комітет інформатизації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nc.da-gov.adamant.ua/menu/publications/doc/elektruradua.ppt

580. Приходько Л. В. Зарубежный опыт внедрения и использования системы «электронный суд» / Л. В. Приходько // Государство и право. – 2007. – № 9. – С. 80–85.
581. Леонідова О. О. Види та склад адміністративних правопорушень в сфері телекомунікацій / О. О. Леонідова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – Вип. 42. – С. 213–218.
582. Федонюк С. В. «Хмарні» технології в електронному врядуванні / С. В. Федонюк // Науковий вісник Волин. нац. ун-ту імені Лесі Українки. –2011. – № 20. – С. 13–19.
583. Кравчук С. О. Застосування розподілених обчислень в телекомунікаційних системах / С. О. Кравчук, Д. А. Міночкін // Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2015. – № 50. – С. 41–44.
584. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обробки інформації в системах хмарних обчислень : проект Закону України від 24.03.2016 № 4302 : поданий народними депутатами України Данченком О. І., Бєльковою О. В., Семенухою Р. С., Матузко О. О., Шкрум А. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58527
585. National Institute of Standards and Technology, “The NIST Definition of Cloud Computing,” document posted october 2009 [Electronic resourse]. – Mode of access : http://csrc.nist.gov/groups/SNS/cloud-computing/
586. Юдін О. К. Нормативно-правові аспекти використання хмарних технологій / О. К. Юдін, Р. В. Зюбіна // Наукоємні технології. – 2014. – Т. 23. – № 6. – С. 303–307.
587. Директива 2002/20/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7 березня 2002 року про дозвіл електронних комунікаційних мереж та послуг (Рамкова Директива) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nkrz.gov.ua/img/zstored/File/20_Ukr_Framework.pdf

588. Керівні принципи у сфері захисту прав людини для Інтернет-провайдерів : Схвалені Радою Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680599368.
589. Директива 2002/58/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12 липня 2002 року 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
590. Про захист осіб у зв'язку з обробкою персональних даних та вільним обігом цих даних : Директива 95/46/ЄС Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу від 24.10.1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : //www.evropa.eu.int/ISPO/legal/en/dataprot/directiv/directiv.html.цихданих»
591. Про затвердження правил надання та отримання телекомунікаційних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2012 № 295 (в ред. Постанови від 23.09.2016) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 29. – Ст. 1074.
592. Сулацький Д. В. Організаційно-правові засади забезпечення інформаційної безпеки людини як споживача телекомунікаційних послуг [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сулацький Денис Володимирович ; Міжнар. ун-т бізнесу і права. – Херсон, 2011. – 20 с. Бердник А. В. Проблемы безопасности облачных вычислений. Анализ методов защиты облаков от cloud Security Alliance // Альманах современной науки и образования. – 2013. – № 10(77). – С. 36–38.
593. Грішин І. Ю. Хмарні технології та інформаційна безпека / І. Ю. Грішин, А. М. Рябов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.kpi.kharkov.ua/files/56360/

594. Про затвердження Ліцензійних умов здійснення діяльності у сфері телекомунікацій з надання послуг фіксованого телефонного зв'язку з правом технічного обслуговування та експлуатації телекомунікаційних мереж і надання в користування каналів електрозв'язку: місцевого, міжміського, міжнародного : Рішення Національної комісії, що здійснює регулювання в галузі зв'язку України від 10.12.2009 № 1789 (в ред. від 01.11.2016) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 3. – Ст. 137.
595. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
596. Трофимовська Ю. В. Теоретичні проблеми відмінності матеріальної відповідальності за трудовим правом від майнової відповідальності за цивільним правом України / Ю. В. Трофимовська // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 323–328 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_1_53.pdf
597. Малейн Н. С. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях / Н. С. Малейн. – М. : Наука, 1968. – 206 с.
598. Ойгензихт В. А. Имущественная ответственность в хозяйственных договорах : учеб. пособие / В. А. Ойгензихт. – Душанбе, 1980. – 111 с.
599. Калаченкова Е. А. К вопросу о санкциях за правонарушения в сфере телекоммуникаций / Е. А. Калаченкова // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 99–105. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_/
600. Волков Ю. В. Основы телекомуникационного права : учебное пособие. / Ю. В. Волков. – Екатиренбург, 2008. – 192 с.
601. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації : Закон України від 23.02.2006 № 3475-VI (в ред. від 09.12.2015) // Голос України. – 2006. – № 66.

602. Невядовський В. О. Адміністративно-правові засади державного контролю у галузі зв'язку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. О. Невядовський ; Міжнар. ун-т бізнесу і права. – Херсон, 2011. – 19 с.
603. Козловський А. Питання адміністративного нагляду у сфері користування радіочастотним ресурсом України / А. Козловський // Віче. – 2014. – № 18. – С. 6–9.
604. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 03.11.2016 року № 1728-VIII // Голос України. – 2016. – № 251.
605. Офіційна інформація Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації щодо результатів державного нагляду в галузі зв'язку за І квартал 2017 року : станом на 30.03.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : /http://www.nkrzi.gov.ua/images/upload/234/4149/DDN_2017_1.doc
606. Офіційна інформація Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації щодо результатів державного нагляду в галузі зв'язку за IV квартал 2016 року : станом на 30.12.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nkrzi.gov.ua/images/upload/484/6160/Zvyt_DDN_4_2016.pdf
607. Communications Act, 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents
608. Telecommunications Act of 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://transition.fcc.gov/telecom.html
609. Директива 2009/140/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2009 року, яка доповнює Директиви 2002/21/ЄС про спільні правові рамки для електронних комунікаційних мереж та послуг, 2002/19/ЄС про доступ та з'єднання електронних комунікаційних мереж та пов'язаного оснащення та 2002/20/ЄС про дозвіл

електронних комунікаційних мереж та послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nkrz.gov.ua/uk/regulatory_docs/1324540122
610. Семенуха Р. Створення справді незалежного регулятора в галузі телекомунікацій – запорука розвитку ринку / Р. Семенуха, Н. Богуцька [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://lb.ua/blog/roman_semenukha
611. Walden Ian. Telecommunications Law and Regulation: An Introduction // Walden Ian (ed.). Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. – Oxford, University Press, 2012.
612. Про електронні комунікації : проект Закону України від 11.12.2015, поданий народними депутатами України Донченко О. І., Матузко О. О., Козирем Б. Ю., Семенухою Р. С. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=574
613. Про затвердження положення «Про Адміністрацію державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 № 411 (поточна редакція від 26.10.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2014-п-
614. Сергиенко Л. А. Пути повышения ответственности субъектов права в условиях информатизации общества / Л. А. Сергиенко / Административная ответственность: сб. статей. – М., 2001. – С. 110–117.
615. Бачило И. Л. Ответственность органов исполнительной власти в условиях информатизации / И. Л. Бачило // Административная ответственность: сб. статей. – М., 2001. – С. 7–14.
616. Невядовський В. О. Шляхи удосконалення державного контролю у галузі зв'язку як інституту правової держави / В. О. Невядовський // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (17-18 травня 2008 року, м. Суми). – Суми: ТОВ «Мрія-1», 2008. – С. 104–108.

ДОДАТОК
ПРОЕКТ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Ця Концепція визначає основні напрями правового забезпечення розвитку національної інформаційної сфери України засобами державної адміністративно-деліктної політики України і спрямована на створення ефективних умов реалізації положень Конституції України, Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), Законів України «Про інформацію», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», «Про рекламу», «Про телекомунікації», «Про телебачення і радіомовлення», «Про радіочастотний ресурс України», Стратегії забезпечення кібербезпеки в Україні, Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, інших законодавчих актів для створення ефективного механізму запобігання адміністративних інформаційних правопорушень, зниження загального рівня адміністративної інформаційної деліктності по всій території України, охорони і захисту інформаційних прав особи у відносинах із публічною адміністрацію, забезпечення публічного інформаційного правопорядку та національної інформаційної безпеки.

І. Загальна характеристика сучасного стану державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері

Динамічний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), проведення широких наукових досліджень у різних сферах знань, поява нових форм людського спілкування,

побудованих на зовсім інших, до останнього часу невідомих засобах комунікації перетворили інформацію на один із провідних інструментів діяльності публічної адміністрації, важливий економічний складник господарської діяльності, результат інтелектуальної (творчої) праці.

Згідно з офіційними даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України станом на листопад 2015 року Україна займає 77 позицію в рейтингу розвитку ІСТ Світового банку, 59 місце – по інноваціях. Водночас наша держава посідає перше місце серед країн Східної Європи за кількістю сертифікованих ІТ-спеціалістів та випереджає за цим показником такі держави, як Білорусь, Росія, Румунія. Станом на листопад 2015 року ІТ-ринок України досяг 2,5 млрд доларів США, а кількість ІТ-фахівців, що працюють у промисловості, досягла 98 000.

За даними асоціації «Інформаційні технології України» та комітету інформаційних технологій Європейської Бізнес Асоціації, ІТ-галузь є однією з найбільш динамічних галузей економіки України, яка у 2012 році становила 0,8% ВВП України і зросла у 2015 році до 3% ВВП. За даними тієї ж Європейської Бізнес Асоціації очікується, що у 2016–2020 роках сукупні податкові надходження до державного бюджету від діяльності ІТ-індустрії становитимуть 36 мільярдів гривень, кількість професійних ІТ-спеціалістів, які будуть працювати у відповідній галузі економіки, становитиме щонайменше 180 тисяч, а в структурі ВВП України ІТ-галузь у 2020 році буде становити 5,7%. Сукупно зі сферою телекомунікацій ІТ індустрія у 2015 році посіла третє місце за експортним потенціалом, поступившись лише аграрному сектору економіки України та металургійній промисловості.

Наведені статистичні показники відображають загальну спрямованість державної політики на побудову в Україні сучасного інформаційного суспільства, що відповідає загально-світовим тенденціям розвитку ІКТ, формування ефективної системи електронного урядування, здатної забезпечити оперативне надання громадянам та юридичним особам публічних послуг в електронно-цифровій формі, побудувати діяльність публічної адміністрації на основі технологій хмарного

обчислення та блокчейн. Водночас сучасні інформаційні технології в умовах глобальної інтеграції та жорсткої міжнародної конкуренції дають змогу державам реалізувати власні інтереси без застосування воєнної сили, послабити безпеку конкурентної держави, яка не має дієвої системи захисту від негативних інформаційних впливів, або завдати їй значної шкоди.

Чинна в Україні Концепція адміністративно-правової реформи, схвалена Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98, визначає інформацію, інформаційні ресурси та інформаційні технології як один із засобів організаційно-правового забезпечення проведення реформи суб'єктів публічної адміністрації, що зміщує основний акцент саме на процедури інформатизації механізму функціонування виконавчої влади. Водночас, юридичні особливості інформаційної діяльності суб'єктів публічної адміністрації не одержали системного законодавчого врегулювання, достатнього для переходу на електронно-цифрову форму надання публічних послуг громадянам та юридичним особам, застосування технологій хмарного обчислення, блокчейн у процесі формування й використання публічних інформаційних ресурсів.

Своє зовнішнє відображення розбіжності між концептуальними підходами до врегулювання суспільних інформаційних відносин за участю суб'єктів публічної адміністрації та сучасним рівнем розвитку ІКТ одержали в істотному збільшенні кількості адміністративних інформаційних правопорушень по всій території України, про що свідчать статистичні показники діяльності органів адміністративної юрисдикції, міжнародних правозахисних організацій.

Так, за даними Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, станом на середину грудня 2015 року до офісу Уповноваженого надійшло близько 1500 скарг на порушення права на доступ до публічної інформації. Поряд із цим представниками секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2015 рік було складено близько 220 протоколів, з якими суд не погодився лише у 35 випадках.

Згідно з доповіддю Української Гельсінської спілки захисту прав людини, оприлюдненою 19.03.2016, «аналіз судових рішень

свідчить, що суди України у період із січня по листопад 2015 року прийняли 340 рішень (на 63% більше, ніж за аналогічний період 2014 р.) щодо порушення права на інформацію; 60 (на 53% більше, ніж за аналогічний період 2014 р.) рішень щодо порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави; 9 рішень (втричі більше, ніж за аналогічний період 2014 р.) щодо порушення законодавства у сфері захисту персональних даних та 10 рішень (на 30% менше, ніж за аналогічний період 2014 р.) щодо незаконного використання інформації, яка стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень».

Як вбачається зі звіту Національної Ради України з питань телебачення та радіомовлення за 2016 р., затвердженого 24.01.2017, за результатами моніторингів зафіксовано порушення у 238 ліцензіатів. Серед типових порушень законодавства про телебачення та радіомовлення, які мали місце в діяльності телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги, були: невиконання умов ліцензії в частині програмної концепції мовлення; несвоєчасне подання заяви про переоформлення ліцензії на мовлення за наявності правових підстав для її переоформлення; недотримання правил рекламної діяльності та спонсорства; не надання в передачах інформації про автора та виробника; не подання або відсутність мовлення, передбаченого ліцензією; недостатній обсяг національного аудіовізуального продукту; недостатній обсяг частки пісень державною мовою у добовій масі передач радіомовлення. При цьому у 2016 році загальні надходження до державного бюджету від сплати штрафів за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення склали 32,4 тисячі гривень.

Протягом 2016 року посадовими особами Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення проведено 141 перевірку у провайдерів програмної послуги. За їх результатами до 27 провайдерів застосовано санкцію «оголошення попередження», до восьми – штрафні санкції. Окрім цього, щодо чотирьох провайдерів програмної послуги (ТОВ «КСПлюс», ТОВ «ЮнікастІнвест», ТОВ «ТРК «ЕпсілонТВ»,

ФОП Кролевець М. В.) було подано позови до суду про анулювання ліцензій. За не подання або несвоєчасне подання інформації про структуру власності Національна Рада України з питань телебачення і радіомовлення у 2016 році наклала штрафні санкції на 486 ліцензіатів. Сума надходжень до державного бюджету України від сплати даних, від сплати за ними (санкціями) або від сплати штрафів становила 464,1 тисяч гривень. Стосовно суб'єктів інформаційної діяльності, які не сплатили штрафи, було ухвалено рішення про звернення до суду.

Наведені статистичні показники стану публічного інформаційного правопорядку вказують на очевидну динаміку зростання кількості адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються по всій території України, розширення їх видів, суб'єктного складу, способів вчинення, що призводить до появи в суспільстві такого негативного явища, як адміністративна інформаційна деліктність. Формування в інформаційному суспільстві такого масового, системного, антисоціального явища перетворює адміністративну інформаційну деліктність на одну із загроз інформаційній безпеці держави та суспільства, що має власний, соціально зумовлений комплекс причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, використанню суб'єктами публічної адміністрації, їх посадовими особами ІКТ для вчинення інших деліктів, передусім кіберзлочинів.

З проголошенням України незалежною, демократичною, правовою, соціальною державою, визнанням за кожною людиною права на інформацію Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР в ч. 1 ст. 17 визнала забезпечення економічної та інформаційної безпеки найважливішою функцією нашої держави, справою всього Українського народу.

Разом із тим прийняті в Україні законодавчі акти різної юридичної сили, норми яких спрямовані на правове забезпечення національної інформаційної безпеки, зокрема: Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV, Стратегія кібербезпеки України, схвалена

Указом Президента України від 15.03.2016 № 96/2016 «Про введення в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України», Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26.05.2015 № 287 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України», переважно спрямовані на запобігання кіберзлочинності, запобігання безпосереднім загрозам інформаційній безпеці та не узгоджуються з особливостями адміністративних інформаційних правопорушень. Наразі діяльність щодо запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, забезпечення адміністративно-правової охорони та захисту соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері, від протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації в Україні не одержала самостійного визнання і розрізнена по багатьох напрямах державної політики: державної інформаційної політики, політики захисту прав і свобод людини, державної політики в галузі профілактики правопорушень тощо.

Сформований у нормах законодавства України концептуальний підхід до вироблення та реалізації заходів із протидії інформаційно-правовим конфліктам за участю суб'єктів публічної адміністрації тягне за собою нормативне та правозастосовче ігнорування сутнісних особливостей адміністративних інформаційних правопорушень, причин і умов, які сприяють їх вчиненню, негативно позначається на стані забезпечення адміністративно-правової охорони, захисту інформаційних прав, свобод особи, національної інформаційної інфраструктури, публічного інформаційного правопорядку в цілому. На існування зазначеної проблеми істотно також впливає чинне в Україні адміністративно-деліктне законодавство, легалізований у нормах статті 9 КУпАП підхід до загального розуміння змісту поняття «адміністративне правопорушення», а також наявна система адміністративних стягнень, яка за своєю сутністю часто не відображає адміністративно-правової спрямованості деяких покарань.

Прийнятий 07 грудня 1984 року КУпАП, який мав би виконати важливе правотворче завдання у сфері адміністративно-деліктного регулювання публічно-правових відносин, незважаючи на внесення до його змісту кількасот змін та доповнень, не забезпечив систематизації норм про адміністративні правопорушення та адміністративну відповідальність і загалом зберіг казуальний виклад положень особливої частини.

Застосування в нормах КУпАП у процесі систематизації складів адміністративних правопорушень одночасно родового об'єкта протиправного посягання та галузі суспільної діяльності, де вчиняються конкретні делікти, викликало розпорошення складів адміністративних інформаційних правопорушень по різних главах Кодексу, нормах окремих законодавчих актів, у зв'язку з чим такі протиправні діяння набули деяких непритаманних їхній сутності властивостей.

Поряд із цим, незважаючи на дію Рекомендації № R(91) Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних стягнень, прийняту 13.02.1991, КУпАП зберіг легалізовану ще в радянський період поліцейську концепцію поняття «адміністративне правопорушення», згідно з якою адміністративній відповідальності підлягають насамперед фізичні особи за порушення загальнообов'язкових правил суспільного життя, встановлених суб'єктами публічної адміністрації. Як наслідок, значна кількість протиправних соціально шкідливих діянь, що вчиняються суб'єктами публічної адміністрації, їх посадовими особами в інформаційній сфері України, не були деліктолізованими, що створило додатковий простір для зловживання повноваженнями щодо розпорядження публічною інформацією, регулювання інформаційної діяльності, державного нагляду та контролю за поведінкою учасників інформаційних відносин.

Іншу широку групу проблем, які вимагають свого законодавчого та інституційного вирішення, становить сформована в нормах адміністративно-деліктного законодавства України система засобів запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, яка, незважаючи на нормативну задекларованість профілактичної, виховної спрямованості

адміністративних стягнень, зберегла окрему групу адміністративних покарань, які не мають управлінської сутності, зокрема: адміністративний арешт, конфіскацію майна, виправні роботи тощо. При цьому щодо юридичних осіб – суб'єктів інформаційної діяльності – система засобів запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень паралельно формується не лише в нормах Господарського кодексу України (далі – ГК України), але й в інших законодавчих актах, які часто не мають адміністративно-правової спрямованості, у зв'язку з чим виникають системні розбіжності між загальними принципами адміністративної відповідальності та процедурами застосування окремих засобів впливу на діяльність суб'єктів надання публічних інформаційно-комунікаційних послуг, виробників програмної продукції.

Зумовлені сучасним станом адміністративно-деліктного законодавства України проблеми призвели до включення в механізм запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, охорони та захисту інформаційних прав, свобод особи різних за своїм правовим статусом суб'єктів публічної адміністрації, для яких не завжди є характерним виконання контрольно-наглядових функцій. Із буквального тлумачення змісту норм адміністративно-деліктного законодавства України випливає також поєднання в структурі компетенції окремих суб'єктів публічної адміністрації поряд із регуляторними контрольно-наглядових повноважень, що призводить до обмеження безпосередньої можливості національних регуляторів у галузі зв'язку та інформатизації ефективно впливати на діяльність суб'єктів інформаційних відносин. У результаті законодавчої легалізації такої моделі взаємодії суб'єктів публічної адміністрації з виробниками програмної продукції, суб'єктами надання інформаційно-комунікаційних послуг діяльність першої з названих категорій учасників інформаційних відносин фактично залишається безконтрольною з боку держави та ринку інформаційних технологій. Водночас покликана забезпечити юрисдикційний контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, їх посадовими та службовими особами робота адміністративних

судів, незважаючи на обмеженість їхньої компетенції лише предметними критеріями, замало проникає в процес запобігання адміністративним правопорушенням. Це, передусім, пов'язано з процесуальним розмежуванням визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових, службових осіб та притягнення до адміністративної відповідальності за порушення норм інформаційного законодавства, що істотно знижує ефективність застосування засобів профілактики інформаційно-правових конфліктів.

Важливою умовою забезпечення реальної правової охорони та захисту найважливіших соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері, є практична реалізація комплексу заходів і процедур, спрямованих на усунення причин та умов, які сприяють виникненню інформаційно-правових конфліктів за участю публічної адміністрації, запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, включення у відповідний процес правотворчих органів, суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, громадських об'єднань з одночасним перерозподілом між ними функцій і завдань із забезпечення публічного інформаційного правопорядку. Це вимагає формування та реалізації ефективної, комплексної, багаторівневої нормативно обґрунтованої державної адміністративно-деліктної політики, спрямованої на запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, забезпечення адміністративно-правової охорони, захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері України.

II. Загальні засади формування та здійснення державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері

1. Визначення термінів

Терміни, що використовуються в положеннях цієї концепції, застосовуються у такому значенні:

Адміністративна інформаційна деліктність – сукупність адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються

на конкретній території України за окремий проміжок часу, мають спільний причинно-наслідковий комплекс і становить одну із загроз для національної інформаційної безпеки.

Адміністративне інформаційне правопорушення – це протиправне, соціально шкідливе, винне діяння (дія чи бездіяльність), вчинене суб'єктом публічної адміністрації або іншою деліктоздатною особою, яке порушує право особи на інформацію, публічні інтереси держави та суспільства в інформаційному просторі чи посягає на встановлений правовий режим інформації, інформаційних ресурсів, інформаційних систем або інформаційний правопорядок в цілому, чим становить загрозу для інформаційної безпеки та за яке законом передбачено адміністративну відповідальність.

Державна Адміністративно-деліктна політика в інформаційній сфері – це виражена в передбачених законодавством України правових формах діяльність держави щодо нормативного встановлення ознак складів адміністративних інформаційних правопорушень, формування та реалізація комплексу організаційно-правових засобів профілактики адміністративної деліктності в межах національного інформаційного простору, вироблення стратегії усунення причин та умов, які сприяють її розвитку, забезпечення охорони інформаційних прав особи у відносинах із публічною адміністрацією, недопущення поширення загроз для національної інформаційної безпеки.

Завдання державної адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, – обумовлені станом адміністративної інформаційної деліктності та встановлені в нормах адміністративно-деліктного законодавства України заходи, виконання яких є необхідним для усунення деліктологічних проблем, які супроводжують інформаційну діяльність, досягнення мети адміністративно-деліктної політики, та реалізація яких відображає сутність та соціальне призначення держави у національному інформаційному просторі.

Інформаційна безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, який запобігає завданню шкоди через неповноту, несвоєчасність і недостовірність поширюваної інформації, порушення цілісності

та доступності інформації, несанкціонований обіг інформації з обмеженим доступом, а також через негативний інформаційно-психологічний вплив та умисне спричинення негативних наслідків застосування інформаційних технологій.

Інформаційна сфера – це предметно-територіальний, системно-структурний та юрисдикційний простір вчинення дій щодо збирання, зберігання, обробки, передачі, перетворення та захисту інформації, виробництва інформаційної продукції, надання інформаційних послуг, формування інформаційної інфраструктури, а також забезпечення прав, законних інтересів учасників інформаційних відносин, інформаційної безпеки держави, межі якого визначаються властивостями самої інформації, її правовими режимами, а також видами інформаційної діяльності.

Концепція державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері (далі – Концепція) – це система теоретичних положень, які відображають сутність, мету, принципи, пріоритети діяльності держави, міжнародних організацій та громадських об'єднань щодо запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень на території України, забезпечення охорони та захисту інформаційних прав і свобод особи у відносинах з суб'єктами публічної адміністрації, встановлюють завдання уповноважених органів, об'єднань і посадових осіб з реалізації державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері, передбачають механізм її здійснення.

Механізм реалізації державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері – це цілісна система правових, технічних, організаційних та політичних засобів, за допомогою яких здійснюється розробка, прийняття і виконання державних програм, стратегій довгострокового, середньо- та короткострокового впливу на процеси, що розвиваються в інформаційній сфері України, з метою запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, забезпечення охорони і захисту прав, законних інтересів учасників інформаційних відносин, проведення адміністративної делікто-лізації суспільно шкідливих діянь, які вчиняються у відповідній сфері правового регулювання.

Пріоритети державної адміністративно-деліктної політики України, що здійснюється в інформаційній сфері, – це основні, найбільш актуальні на конкретному етапі розвитку інформаційного суспільства напрями формування та реалізації правової політики держави в галузі запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, адміністративно-правової охорони і захисту інформаційних прав, законних інтересів особи, інформаційного правопорядку від протиправних діянь суб'єктів, наділених владними управлінськими функціями, проведення адміністративної деліктолізації соціально шкідливих моделей поведінки, характерної для прояву сучасних негативних тенденцій інформаційної діяльності.

Суб'єкти публічної адміністрації – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах.

Суб'єкти формування та реалізації державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері – це уповноважені актами законодавства України органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також освітні, науково-дослідні установи, міжнародні організації та громадські об'єднання України, до компетенції яких віднесено повноваження щодо запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, забезпечення або сприяння захисту інформаційних прав і свобод особи, охорона інформаційного правопорядку, національної інформаційної безпеки, вирішення питань про адміністративну деліктолізацію та криміналізацію протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері.

Усі інші терміни і поняття, які вживаються в положеннях цієї Концепції, застосовуються у значенні, визначеному законодавством України.

2. Основні принципи формування та здійснення державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері

Принципи державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері – основоположні ідеї, що

обумовлюють підходи інформаційного суспільства та публічної адміністрації до стратегічно орієнтованої діяльності в напрямах запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, охорони та захисту інформаційних прав, свобод особи, інформаційного правопорядку в цілому.

Основними принципами формування та реалізації державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері є :

- Забезпечення верховенства інформаційних прав та основних свобод людини у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, іншими учасниками публічно-правових відносин, які здійснюють владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, чи надають публічні інформаційно-комунікаційні послуги;
- Гарантування права кожному на вільне збирання, зберігання, поширення та захист інформації, незалежно від форм її збереження чи відтворення, крім випадків, передбачених виключно Конституцією або законами України;
- Безпосередня залежність змісту та спрямованості діяльності держави в інформаційній сфері від проголошених Конституцією та законами України інформаційних прав і свобод людини;
- Відкритість, доступність, стабільність та захищеність публічного сегменту національного інформаційного простору, державно-приватного партнерства, широкої співпраці з громадянським суспільством у сфері запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, зниження рівня адміністративної інформаційної деліктності по всій території України;
- Неприпустимість звуження чи обмеження змісту проголошених у Конституції та законах України інформаційних прав фізичних і юридичних осіб;
- Забезпечення належної адміністративно-правової охорони і захисту інформаційних прав та свобод особи, інформаційної інфраструктури, інформаційного правопорядку, а також національної інформаційної безпеки від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових відносин, які здійснюють владні управлінські

функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, чи надають публічні інформаційно-комунікаційні послуги;

- Юридична спрямованість засобів формування та реалізації державної адміністративно-деліктної політики, що здійснюється в інформаційній сфері, на забезпечення відкритості діяльності держави, повне та своєчасне виконання розпорядниками публічної інформації обов'язків щодо інформування суспільства про свою діяльність;
- Поєднання в діяльності із запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень засобів стимулювання та адміністративного примусу;
- Забезпечення повного, ефективного та неупередженого контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових відносин в інформаційній сфері, які здійснюють владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, з боку органів адміністративної юстиції;
- Неприпустимість застосування заходів адміністративного примусу з метою протиправного втручання в інформаційну діяльність фізичних та юридичних осіб, які на законних підставах перебувають в Україні або постійно здійснюють свою діяльність;
- Пропорційність та адекватність засобів адміністративно-правової охорони і захисту характеру порушень інформаційних прав, свобод, законних інтересів особи;
- Пріоритетність запобіжних заходів у діяльності щодо забезпечення публічного інформаційного правопорядку;
- Забезпечення реальної повсюдної відповідальності держави перед людиною за свою протиправну діяльність в інформаційній сфері України;
- Встановлення видів та розмірів адміністративних стягнень, а також інших заходів адміністративного примусу за порушення норм інформаційного законодавства України виключно в нормах законів України;
- Визнання та практичне забезпечення інформаційної безпеки як основної функції держави і справи всього українського народу;

- Обов'язкове та недвозначне законодавче розмежування регуляторних та контрольно-наглядових повноважень суб'єктів публічної адміністрації в інформаційній сфері;
- Постійна, багатовекторна координація діяльності правоохоронних органів із забезпечення інформаційного правопорядку, охорони та захисту інформаційних прав, свобод особи, запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень;
- Обов'язкове залучення професійних громадських об'єднань, засобів масової інформації та журналістів до діяльності із запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, законодавче закріплення механізму такого залучення;
- Систематичне оновлення норм адміністративно-деліктного законодавства України, що діють в інформаційній сфері, приведення їх у відповідність до стану світового розвитку інформаційних технологій, інформаційних потреб суспільства;
- Систематичне вдосконалення засобів реалізації державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері, їх узгодження з наявним станом адміністративної інформаційної деліктності в державі, виключення з їх системи засобів, які законом не наділені управлінською сутністю;
- Врахування практики Європейського Суду з прав людини, національних органів судової влади, матеріалів судової та юрисдикційної статистики у формуванні засобів реалізації державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері, визначенні основних напрямів її здійснення.

3. Мета державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері

Мета державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері – створення та забезпечення необхідних сприятливих організаційно-правових умов для охорони публічних інформаційних прав і свобод особи, публічного інформаційного правопорядку, національної інформаційної інфраструктури, забезпечення ефективного захисту цих соціальних цінностей від протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації шляхом запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень в усіх галузях

публічного адміністрування, усунення причин і умов, які сприяють їх вчиненню, удосконалення засобів такої діяльності, а також приведення змісту адміністративно-деліктних норм законодавства України у відповідність до потреб і викликів сучасного інформаційного суспільства.

Метою державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері є також зниження адміністративної інформаційної деліктності по всій території України, в окремому регіоні чи галузі інформаційної діяльності; недопущення переростання цього антисоціального, протиправного явища в одну з ключових загроз для інформаційної безпеки держави; покращення стану адміністративно-правової охорони та захисту інформаційних прав, свобод та законних інтересів особи у відносинах із публічною адміністрацією, а також вироблення ефективної, послідовної стратегії усунення причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень.

4. Завдання державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері

4.1. Залежно від складності та глибини проникнення деліктологічних проблем у життєдіяльність суспільства, розв'язання яких повинне здійснюватися засобами державної адміністративно-деліктної політики, в межах інформаційної сфери України виконанню підлягають такі завдання – поточні, тактичні та стратегічні:

4.1.1. Стратегічні завдання адміністративно-деліктної політики полягають у загальному зниженні рівня адміністративної інформаційної деліктності в усіх галузях діяльності публічної адміністрації; поетапному усуненні причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень; безумовному виконанні державою обов'язків щодо повного та оперативного інформування про свою діяльність, підвищення рівня економічної конкуренції і технологічної нейтральності в інформаційній сфері; збільшенні ступеня ефективності адміністративно-правової охорони та захисту інформаційних прав та свобод особи, забезпечення інформаційної безпеки держави в тому числі у кіберпросторі.

4.1.2. Тактичні завдання державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері – окремі проблемні ситуації, які вимагають безпосереднього втручання держави шляхом розроблення та практичної реалізації організаційно-правових заходів, спрямованих на подолання конкретних причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, попередження виникнення інформаційно-правових конфліктів в окремих напрямах діяльності публічної адміністрації, удосконалення механізму адміністративно-правового захисту інформаційних прав, свобод чи законних інтересів особи, які зазнають найбільших порушень або обмежень з боку суб'єктів публічної адміністрації протягом незначного (до п'яти років) періоду часу.

Тактичну групу завдань державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері становлять: зниження адміністративної інформаційної деліктності у галузі обробки персональних даних; забезпечення доступу особи до публічної інформації; запобігання випадкам несанкціонованого втручання в діяльність засобів масової інформації та журналістів; забезпечення належного рівня захисту джерел журналістської інформації; удосконалення системи адміністративних стягнень за адміністративні інформаційні правопорушення, проведення деліктолізації окремих протиправних діянь, що вчиняються суб'єктами публічної адміністрації, іншими юридичними особами, їх посадовими та службовими особами; удосконалення системи суб'єктів адміністративно-деліктного провадження, уповноважених розглядати справи про адміністративні інформаційні правопорушення, введення в структуру компетенції органів, уповноважених визнавати протиправними рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів інформаційної діяльності, також повноважень щодо накладення стягнень за адміністративні інформаційні правопорушення; усунення причин та умов, які сприяють виникненню інформаційно-правових конфліктів, пов'язаних із використанням неліцензійної програмної продукції, низьким рівнем економічної конкуренції на ринку ІКТ; сприяння підвищенню юридичного значення інструментів економічного стимулювання інформаційної

діяльності поряд зі зниженням питомої ваги карних інструментів у механізмі запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням.

4.1.3. Поточні завдання державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері здійснюються через комплекс організаційно-правових заходів, спрямованих на забезпечення інформаційного правопорядку в суспільстві, своєчасне виявлення і припинення адміністративних інформаційних правопорушень та виконання постанов суб'єктів адміністративно-деліктного провадження про накладення адміністративних покарань, створення належних правових умов для реалізації громадянами та юридичними особами визнаних за ними інформаційних прав, свобод, законних інтересів.

До поточних завдань державної адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері належать: забезпечення практичної реалізації комплексу загально-профілактичних заходів із запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень по всій території України; здійснення поточного моніторингу дотримання вимог інформаційного законодавства України суб'єктами публічної адміністрації, їх посадовими та службовими особами, іншими суб'єктами, на яких поширюється дія адміністративно-правових заборон, чинних в інформаційній сфері; забезпечення адміністративно-правової охорони інформаційних прав, свобод, законних інтересів учасників публічно-правових інформаційних відносин; створення належних правових та організаційних умов для повного, об'єктивного, своєчасного провадження у справах про адміністративні інформаційній правопорушення; здійснення повного виконання рішень суб'єктів адміністративно-деліктного провадження у зазначеній категорії справ; забезпечення перегляду окремих складів адміністративних інформаційних правопорушень, а також розмірів адміністративних стягнень, що передбачені законом за їх вчинення; криміналізація складів адміністративних інформаційних правопорушень, предметом протиправного посягання в яких є державна таємниця; виключення із системи складів адміністративних інформаційних правопорушень, передбачених у нормах адміністративно-

деліктного законодавства України, деліктів, які мають приватно-правову сутність та безпосередньо не пов'язані з виконанням владних управлінських функцій; удосконалення та забезпечення практичної реалізації механізму відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів публічної адміністрації, іншими особами, які виконують делеговані владні управлінські функції, учасникам інформаційних відносин.

4.2. Залежно від змісту деліктологічних проблем, які потребують законодавчого, правозастосовчого чи наукового вирішення, в межах державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері передбачається виконання інституційних, правотворчих та правозастосовчих завдань.

4.2.1. Реалізація державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері передбачає виконання таких інституційних завдань:

1) визнання на законодавчому рівні адміністративно-деліктної політики як самостійного напряму державної політики, що здійснюється в інформаційній сфері;

2) зміна пріоритетів у суб'єктному спрямуванні дії норм адміністративно-деліктного законодавства, які поширюються на інформаційну сферу, шляхом визнання основним суб'єктом відповідальності за адміністративні інформаційні правопорушення посадових та службових осіб суб'єктів публічної адміністрації

усунення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, недопущення переростання їх у загрозу для інформаційної безпеки держави;

4) законодавче визнання адміністративних інформаційних правопорушень самостійним видом адміністративних деліктів, що вчиняються суб'єктами публічної адміністрації, іншими особами, які здійснюють владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень;

5) зниження рівня розвитку адміністративної інформаційної деліктності, в тому числі латентної;

6) формування цілісної, функціонально зв'язаної системи суб'єктів адміністративно-деліктного процесу, уповноважених

розглядати справи про адміністративні інформаційні правопорушення, в межах якої основним суб'єктом розгляду і вирішення відповідної категорії справ буде саме районний (міськрайонний суд);

7) розроблення та забезпечення пріоритетного застосування заходів стимулювання правомірної поведінки посадових осіб органів публічної адміністрації, інших фізичних та юридичних осіб – учасників інформаційних відносин, поступове зниження на цій основі ролі заходів адміністративного примусу в механізмі запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням;

8) наукове розроблення та законодавче закріплення базових критеріїв розмежування адміністративних правопорушень, злочинів та дисциплінарних проступків, що вчиняються в інформаційній сфері;

9) формування єдиних правил та критеріїв поділу інформації на види залежно від їх правових режимів, забезпечення обов'язкового врахування цих особливостей у встановленні конкретних адміністративно-правових дозволів, обмежень чи заборон.

4.2.2. Правотворчі завдання:

1) проведення систематизації складів адміністративних інформаційних правопорушень шляхом об'єднання їх у межах єдиного кодифікованого акта – проекту Адміністративно-деліктного кодексу України;

2) виконання системи організаційно-правових заходів із гармонізації норм адміністративно-деліктного законодавства України та ЄС, яким регулюються адміністративно-деліктні відносини в інформаційній сфері;

3) наукове обґрунтування та законодавче закріплення чітких обґрунтованих критеріїв адміністративної деліктолізації протиправних діянь, що вчиняються суб'єктами публічної адміністрації, їх посадовими, службовими особами у процесі їхньої інформаційної діяльності;

4) наукове розроблення та подальше схвалення спеціальних методик виявлення, фіксації та припинення окремих видів адміністративних інформаційних правопорушень;

5) нормативне схвалення методики обчислення розмірів шкоди, що завдається суб'єктами публічної адміністрації внаслідок порушення інформаційних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;

6) вироблення науково обґрунтованих універсальних критеріїв обчислення розмірів майнових стягнень за адміністративні інформаційні правопорушення, забезпечення їх подальшої нормативної легалізації в нормах КУпАП;

7) створення єдиної багатофункціональної інформаційної системи обліку адміністративних правопорушень із внутрішньою диференціацією за родовим об'єктом протиправного посягання;

8) законодавче визнання виключною компетенцією Верховної Ради України вирішення питань щодо адміністративної деліктолізації протиправних діянь, які вчиняються в інформаційній сфері, встановлення видів та розмірів покарань за їх вчинення;

9) забезпечення формулювання санкцій адміністративно-деліктних норм у спосіб, що виключає або мінімізує виникнення корупціогенних факторів під час встановлення розмірів покарань за вчинення адміністративних інформаційних правопорушень;

10) усунення необґрунтованих обмежень інформаційних прав, свобод та законних інтересів особи, створення сприятливих організаційних, процедурних та інших умов для їх належної реалізації.

4.2.3. У процесі реалізації державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері виконанню підлягають такі правозастосовчі завдання:

1) підвищення ефективності практики розгляду і вирішення справ про адміністративні інформаційні правопорушення шляхом усунення наявних проблем, пов'язаних із правовою кваліфікацією протиправних діянь суб'єктів публічної адміністрації, проведенням адміністративного розслідування, виконанням покарань у справах про адміністративні інформаційні правопорушення;

2) недопущення правових конфліктів щодо підвідомчості та підсудності справ, які виникають у зв'язку зі скоєнням адміністративних інформаційних правопорушень;

3) підвищення ефективності заходів із контролю та моніторингу стану додержання інформаційних прав, свобод, законних інтересів особи у відносинах із публічною адміністрацією, іншими суб'єктами, які виконують владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або виступають розпорядниками публічної інформації;

4) розроблення та забезпечення практичної реалізації комплексу організаційно-правових заходів, спрямованих на включення виробників програмної продукції, суб'єктів надання телекомунікаційних послуг, їх об'єднань, інших громадських об'єднань у механізм запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, усунення причин, умов, які сприяють їх вчиненню;

5) розширення напрямів та підстав застосування засобів загальної профілактики адміністративних інформаційних правопорушень, які спрямовані на підвищення правової культури та комп'ютерної грамотності фізичних осіб – учасників інформаційних відносин, передусім посадових, службових осіб суб'єктів публічної адміністрації;

6) забезпечення повсюдного застосування інструментів технічного захисту інформації, що відповідають характеру правового режиму об'єктів захисту в інформаційній сфері.

5. Суб'єкти формування та реалізації державної адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері.

Виконання цілей та завдань, визначених цією Концепцією, яка має на меті проведення ефективної, комплексної та послідовної державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері, здійснюється в межах встановленої Конституцією і законами компетенції Верховною Ради України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством інформаційної політики України, Міністерством юстиції України, Національною Радою з питань телебачення і радіомовлення, Державним комітетом України з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольним комітетом України, Національною комісією, що здійснює державне регулювання в галузі зв'язку та інформатизації, Державною

службою спеціального зв'язку та захисту інформації, Службою безпеки України, Кіберполіцією України, Державним агентством електронного урядування України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади в межах їхніх повноважень, органами місцевого самоврядування, міжнародними та національними правозахисними організаціями, освітніми, науково-дослідними юридичними закладами, професійними об'єднаннями виробників програмної продукції, постачальниками публічних інформаційно-телекомунікаційних послуг, професійними об'єднаннями журналістів тощо. Загальна координація діяльності суб'єктів формування та реалізації державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері покладається на Кабінет Міністрів України, який не пізніше як до першого квітня наступного за звітним року готує та офіційно оприлюднює річний звіт про стан реалізації Концепції державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері. До щорічного звіту про стан додержання в Україні прав і свобод людини Уповноважений Верховної Ради України з прав людини зобов'язаний включати окремим розділом інформацію про стан додержання інформаційних прав і свобод людини суб'єктами публічної адміністрації, їх посадовими особами, іншими органами, які здійснюють владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, вживати відповідних заходів на виконання цього звіту.

Громадський контроль за виконанням положень цієї Концепції здійснюється громадськими радами, утвореними при Кабінеті Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, відповідно до їхніх повноважень, а також міжнародними та національними правозахисними організаціями, до завдань яких належить здійснення захисту інформаційних прав і свобод особи.

6. Засоби формування та виконання положень Концепції

Формування та реалізація державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері здійснюється за допомогою Конституції та законів України, які містять

адміністративно-деліктні норми, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, указів та розпоряджень Президента України, нормативних актів центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, актів органів місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію положень цієї Концепції, створення правових та організаційних умов діяльності із запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, усунення причин і умов, які сприяють їх вчиненню, зниженню загальної динаміки адміністративної інформаційної деліктності, забезпечення адміністративно-правової охорони, захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері. Практична реалізація державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері здійснюється за допомогою загальних та спеціальних засобів профілактики адміністративних інформаційних правопорушень, передбачених нормами адміністративно-деліктного законодавства України способів захисту суб'єктивних інформаційних прав і свобод особи від протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, суб'єктів надання публічних інформаційно-комунікаційних послуг чи виробників програмної продукції, інструментів адміністративно-правової охорони соціальних цінностей, що функціонують в інформаційній сфері.

Застосування засобів формування та реалізації державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері ґрунтується на засадах верховенства права, справедливості, повноти та оперативності застосування, обґрунтованості і недвозначності, пріоритету інформаційних прав і свобод особи, прозорості та відкритості застосування відповідних засобів суб'єктами публічної адміністрації, обов'язкового врахування характеру і виду порушення інформаційних прав чи свобод особи або посягання на публічний інформаційний правопорядок чи національну інформаційну безпеку в цілому.

III. Основні напрями формування та реалізації державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері

На виконання положень цієї Концепції передбачається формування та реалізація державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері за такими основними напрямами:

1) запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, а також недопущення переростання деліктів цього виду у безпосередню загрозу для національної інформаційної безпеки;

2) адміністративна деліктолізація соціально шкідливих діянь, які вчиняються носіями інформаційних прав та обов'язків у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації;

3) забезпечення адміністративно-правової охорони соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері, від протиправних посягань з боку суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які виконують владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, чи надають публічні інформаційно-комунікаційні послуги;

4) захист інформаційних прав і свобод від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, інших учасників публічно-правових інформаційних відносин, які здійснюють владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або надають публічні інформаційно-комунікаційні послуги.

1. Запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням у розумінні окремого напряму державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері – це науково обґрунтована, комплексна та послідовна діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та громадських об'єднань, спрямована на вироблення та реалізацію системи організаційно-правових заходів із виявлення й усунення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних

інформаційних правопорушень, формування ефективної системи суб'єктів профілактичної діяльності, а також вироблення методичних рекомендацій з удосконалення механізму здійснення такої діяльності.

Діяльність із запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень включає проведення таких організаційно-правових заходів:

1) організацію та проведення систематичних заходів по всій території України, спрямованих на підвищення комп'ютерної грамотності громадян як споживачів публічних інформаційно-комунікаційних послуг, перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових і службових осіб суб'єктів публічної адміністрації з урахуванням ступеня розвитку ІКТ;

2) організацію та проведення спеціальних наукових досліджень проблем запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, причин та умов, що сприяють їх вчиненню, підготовку на цій основі науково-методичних рекомендацій щодо профілактики інформаційно-правових конфліктів у сфері діяльності публічної адміністрації, суб'єктів надання публічних інформаційно-комунікаційних послуг;

3) постійний моніторинг стану публічного інформаційного правопорядку, виявлення причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, встановлення їх здатності до переходу в загрозу для національної інформаційної безпеки;

4) організацію та проведення заходів державного нагляду та контролю за діяльністю учасників публічно-правових інформаційних відносин, визначення єдиних підстав, засобів і процедур виконання державою цих функцій;

5) розмежування регуляторних та контрольно-наглядових функцій публічної адміністрації в інформаційній сфері, встановлення виключного переліку осіб, наділених повноваженнями щодо проведення планових, позапланових, виїзних та камеральних перевірок інформаційної діяльності;

6) широке залучення науково-дослідних, освітніх установ, правозахисних громадських об'єднань та окремих громадян до діяльності із запобігання вчиненню адміністративних

інформаційних правопорушень, нормативне встановлення правових підстав, цілей і форм такого залучення;

7) здійснення суб'єктами публічної адміністрації зі спеціальним статусом організаційно-правових заходів, спрямованих на виявлення, нейтралізацію видових груп причин та умов, які сприяють вчиненню окремих видів адміністративних інформаційних правопорушень, недопущення їх переходу в адміністративну інформаційну деліктність;

8) розроблення спеціальних засобів запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, що впливають на діяльність посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, юридичних та фізичних осіб – суб'єктів надання інформаційно-комунікаційних послуг, узгодження їх із властивостями сучасних інформаційно-правових конфліктів;

9) розширення правових підстав та напрямів застосування для запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням засобів стимулювання правомірної інформаційної діяльності, зокрема таких, як: гарантії, компенсації, податкові і митні пільги для виробників і постачальників соціально важливої інформаційної продукції, робіт, послуг;

10) створення та використання єдиної державної автоматизованої системи обліку адміністративних інформаційних правопорушень, систематизації даних про такі делікти, формування на цій основі правоохоронної статистики;

11) законодавче встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності за зловживання засобами запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, використання їх для перешкоджання правомірній діяльності суб'єктів надання інформаційно-комунікаційних послуг, виробництва інформаційно-комунікаційної продукції;

12) законодавче встановлення критеріїв ефективності діяльності із запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, визначення органу, уповноваженого здійснювати державний контроль за їх дотриманням відповідністю зазначеної діяльності цим правилам;

13) законодавче встановлення спеціальних організаційних засобів запобігання виникненню інформаційно-правових конф-

ліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, суб'єктів надання інформаційно-комунікаційних послуг та виробників програмної продукції, зокрема: тимчасове блокування доступу до інформаційно-комунікаційних систем чи програмно-апаратних комплексів, якими здійснюється обробка інформації, тимчасове обмеження доступу чи допуску посадових осіб, яким надані відповідні повноваження, до державної таємниці, тимчасове блокування протоколів доступу до Інтернету, тимчасове блокування діяльності провайдера програмних послуг;

14) покладення на Державного уповноваженого з питань інформації та Верховний суд України обов'язків щодо ведення річної статистики щодо кількості та видів адміністративних інформаційних правопорушень, офіційного оприлюднення відповідних статистичних даних.

5.2. У значенні окремого напряму державної адміністративно-деліктної політики України, що здійснюється в інформаційній сфері, адміністративна деліктолізація – це правотворча діяльність держави щодо визначення критеріїв віднесення протиправних діянь до адміністративних інформаційних правопорушень, нормативного формулювання їх складів, а також розроблення і законодавчого встановлення системи покарань за ці делікти, процедур їх застосування.

Проведення адміністративної деліктолізації протиправних діянь, що вчиняються учасниками інформаційних відносин у сфері діяльності публічної адміністрації, передбачає необхідність здійснення, зокрема, таких заходів, як:

1) наукове розроблення конструкцій конкретних складів адміністративних інформаційних правопорушень, обґрунтування необхідності їх законодавчої легалізації;

2) внесення у разі необхідності змін до законодавства України, зумовлених потребами правової кваліфікації деліктолізованих діянь;

3) розроблення та законодавче закріплення системи адміністративних стягнень, відповідних змісту деліктів, цілям покарання осіб, які їх вчинили, соціальній цінності об'єктів адміністративно-правової охорони в інформаційній сфері;

4) наукове обґрунтування та фактичне проведення заходів із декриміналізації протиправних діянь фізичних осіб – учасників інформаційних відносин, які мають управлінську, публічно-правову сутність та не становлять значної суспільної небезпеки;

5) наукове розроблення та законодавче схвалення системи єдиних критеріїв для адміністративної деліктолізації протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері, перегляд на цій основі чинної системи складів адміністративних інформаційних правопорушень;

6) формування і законодавче встановлення системи адміністративних процедур, процесуальних стадій притягнення до відповідальності суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень;

7) перегляд видів адміністративних стягнень, що підлягають застосуванню за вчинення адміністративних інформаційних правопорушень, виключення з них санкцій, які не мають управлінської сутності;

8) вироблення та законодавча легалізація єдиних критеріїв встановлення і застосування адміністративних стягнень за правопорушення, що вчиняються в інформаційній сфері.

Основним результатом виконання вказаних заходів повинно стати розроблення і прийняття нового Адміністративно-деліктного кодексу України, структура якого зможе поєднати склади адміністративних інформаційних правопорушень, що вчиняються фізичними (передусім, посадовими особами суб'єктів публічної адміністрації) та юридичними особами, включно із публічною адміністрацією, об'єднати всі склади адміністративних інформаційних правопорушень в окремий розділ за родовим об'єктом протиправного посягання, а також забезпечити узгодження наявної системи адміністративних стягнень, інших заходів адміністративного примусу з характером публічних за сутністю протиправних діянь, які вчиняються в інформаційній сфері.

5.3. Як окремий напрям державної адміністративно-деліктної політики України, що здійснюється в інформаційній сфері, забезпечення адміністративно-правової охорони соціальних цінностей являє собою систему організаційно-правових та соціально-економічних заходів, що формуються й реалізуються

спеціально уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації чи окремими громадськими об'єднаннями, метою застосування яких є підтримання існування соціально важливих цінностей у межах, встановлених їх правовими режимами, а також недопущення виникнення правових конфліктів за участю суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або виступають розпорядниками публічної інформації, шляхом забезпечення дотримання кожним суб'єктом правовідносин встановлених правових обмежень, дозволів чи заборон, чинних у національному правовому просторі.

З урахуванням змісту зобов'язань, прийнятих Україною у зв'язку з ратифікацією Верховною Радою міжнародних конвенцій та угод, дія яких поширюється на інформаційні відносини за участю суб'єктів публічної адміністрації, їхніх посадових осіб, а також суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, забезпечення адміністративно-правової охорони соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері, передбачає:

1) нормативне уточнення видів соціальних цінностей, що підлягають адміністративно-правовій охороні з боку держави, відповідно до сучасних суспільних інформаційних потреб, стану розвитку ІКТ, що використовуються в діяльності публічної адміністрації;

2) встановлення цілісної, послідовної та недвозначної системи правових засобів і процедур здійснення адміністративно-правової охорони соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері та призначені для задоволення суспільних інтересів, потреб;

3) організація та проведення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення встановленого актами законодавства України правового режиму охоронюваних соціальних цінностей у межах інформаційної сфери, усунення причин і умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень.

4) створення необхідних умов для забезпечення повсюдної дії засобів адміністративно-правової охорони соціальних цінностей

у межах інформаційної сфери України, оперативне реагування на факти порушення інформаційних прав, свобод особи, посягання на елементи національної інформаційної інфраструктури, створення загроз для національної інформаційної безпеки;

5) законодавче закріплення виключного кола суб'єктів публічної адміністрації, до компетенції яких належить здійснення заходів з адміністративно-правової охорони соціально важливих цінностей в інформаційній сфері, координація взаємодії між цими суб'єктами;

6) законодавче закріплення виключних підстав обмеження інформаційної діяльності та забезпечення узгодження з ними передбачених нормами адміністративно-деліктного законодавства правових заборон, а також складів адміністративних правопорушень, які мають місце в інформаційній сфері;

7) приведення у відповідність до потреб розвитку інформаційного суспільства, сучасного стану забезпечення інформаційної безпеки адміністративних процедур і процесуальних стадій розгляду справ про адміністративні інформаційні правопорушення, удосконалення на цій основі системи адміністративних покарань за такі делікти.

5.4. Адміністративно-правовий захист у значенні окремого напряму державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері виступає як передбачена актами законодавства України діяльність уповноважених органів адміністративної юрисдикції, окремих громадських об'єднань та професійних суб'єктів надання юридичної допомоги, яка полягає у застосуванні передбачених законом способів захисту прав та законних інтересів учасників інформаційних відносин і має на меті припинення протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, інших осіб, на яких законом покладено здійснення владних, управлінських функцій, в тому числі делегованих повноважень, відновлення встановленого законом правового режиму охоронюваних соціальних цінностей.

Реалізація цього напряму державної адміністративно-деліктної політики України передбачає здійснення таких організаційно-правових заходів:

1) запровадження інституту Державного уповноваженого з питань інформації з одночасною передачею повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Міністерства інформаційної політики України, Міністерства юстиції України, інших центральних органів виконавчої влади щодо захисту прав особи на доступ до публічної інформації, на таємницю особистого сімейного життя, таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, на доступ до Інтернету, на свободу здійснення інформаційної діяльності з одночасним наділенням цього органу функціями представництва інтересів потерпілих від інформаційно-правових конфліктів у судах, інших органах державної влади, місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях;

2) широке залучення національних регуляторів та професійних об'єднань виробників програмної продукції, суб'єктів надання інформаційно-телекомунікаційних послуг, спілки журналістів України до правозахисної діяльності в інформаційній сфері, визначення правових підстав, процедур та меж такої діяльності;

3) підвищення ступеня ефективності захисту права особи на доступ до публічної інформації, на таємницю інформації про особу, права на доступ до Інтернету, на свободу інформаційної діяльності, інших інформаційних прав і свобод шляхом широкого застосування прецедентної практики Європейського Суду з прав людини, задоволення обґрунтованих, правомірних вимог про відшкодування майнової та моральної немайнової шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, їх посадовими особами;

4) узгодження приписів норм матеріального та процесуального законодавства, якими визначаються способи захисту інформаційних прав і свобод особи у сфері діяльності публічної адміністрації, розширення спеціальних способів захисту відповідної категорії соціальних цінностей;

5) розроблення та затвердження спеціальної методики розрахунку розмірів майнової та моральної немайнової шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, їх посадовими особами, через порушення інформаційних прав і свобод особи;

6) ефективне поєднання правових, організаційних та технічних інструментів захисту соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері;

7) законодавче закріплення та практичне застосування правових і технічних способів захисту інформаційних прав і свобод особи у відносинах, які складаються у галузі надання електронних довірчих послуг, використання пошукових систем, інших систем автоматизованої обробки персональних даних;

8) продовження практики узагальнення розгляду окремих категорій справ про захист окремих інформаційних прав і свобод особи, застосування таких узагальнень у навчальному, науковому, правозастосовчому процесі;

9) проведення для суддів, посадових осіб правоохоронних органів, представників правозахисних організацій методичних семінарів, майстер-класів, присвячених окремим аспектам захисту інформаційних прав і свобод особи у відносинах із публічною адміністрацією, суб'єктами надання публічних інформаційно-комунікаційних послуг;

10) здійснення судового контролю за правомірністю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, суб'єктів надання інформаційно-телекомунікаційних послуг через застосування способів захисту інформаційних прав і свобод особи.

IV. Зміст державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері

4.1. Правові основи державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері

Державна адміністративно-деліктна політика України в інформаційній сфері є невід'ємною складовою частиною загальної правоохоронної політики України і поєднує в собі елементи адміністративної політики держави, державної інформаційної політики, політики забезпечення кібербезпеки та державної політики у сфері захисту прав і свобод людини, є комплексним відображенням цілей, завдань, напрямів та засобів діяльності

учасників інформаційних відносин щодо запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, адміністративно-правової охорони соціальних цінностей у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, відновлення порушених інформаційних прав, свобод особи, а також публічного інформаційного правопорядку та інформаційної безпеки в цілому.

Державна адміністративно-деліктна політика України в інформаційній сфері знаходить своє зовнішнє відображення насамперед у законодавчих актах, прийнятих уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації на виконання положень цієї Концепції.

Натепер в Україні відсутній законодавчий акт, який відповідно до принципів побудови правової держави та визнаних Україною пріоритетів внутрішньої і зовнішньої політики держави систематизує основні напрями державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері, визначає засоби її реалізації, встановлює цілі, завдання та результати такої політики.

У цьому аспекті важливим завданням, вирішення якого покладається на цю Концепцію, є систематизація відповідних напрямів державної політики, уточнення та перегляд цілей, завдань, засобів та процедур діяльності суб'єктів публічної адміністрації, правозахисних організацій, громадських об'єднань щодо запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, забезпечення адміністративно-правової охорони і захисту соціальних цінностей, які існують в інформаційній сфері. Це забезпечує формування наукової основи та практичне визнання державної адміністративно-деліктної політики України як одного із самостійних напрямів діяльності держави в інформаційній сфері, надає цьому напряму політичної діяльності соціально-юридичної сутності та правоохоронної спрямованості.

Правову основу державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері становлять також Конституція України, закони України, інші нормативно-правові акти, прийняті суб'єктами публічної адміністрації на виконання положень цієї Концепції.

6. Науково-методологічні засади державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері

Науково-методологічні засади державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері – це система теоретичних та емпіричних знань і теоретичних прийомів, застосування яких сприяє розробленню, ефективному застосуванню та впровадженню в діяльність суб'єктів публічної адміністрації правових рішень нормативного або індивідуального характеру, спрямованих на забезпечення публічного інформаційного правопорядку, належну адміністративно-правову охорону і захист інформаційних прав і свобод особи.

6.1. Суб'єктами формування наукових засад державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері виступають:

1) вчені-правознавці, політологи, соціологи, економісти, фахівці з проблем забезпечення інформаційної безпеки та захисту інформації, які здійснюють наукове розроблення проблем запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, досліджують причини та умови, які сприяють їх вчиненню, а також проблеми адміністративно-правової охорони та захисту інформаційних прав, свобод особи;

2) вищі навчальні заклади, науково-дослідні інститути, лабораторії, навчально-методичні центри, представники колективів яких залучені до створення наукових засад державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері, удосконалення механізмів діяльності держави із запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, забезпечення адміністративно-правової охорони й захисту інформаційних прав, свобод особи, розроблення методичних рекомендацій щодо проведення такої діяльності;

3) науково-дослідні та аналітичні підрозділи в структурі суб'єктів публічної адміністрації, на яких покладено виконання завдань із підготовки проектів законодавчих актів з питань запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, забезпечення адміністративно-правової охорони і захисту інформаційних прав, свобод особи, підтримання публічного інформаційного правопорядку та інформаційної безпеки в цілому.

6.2. Критерії формування наукових засад державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері:

1) інформаційна сфера застосування наукових знань, тобто предметно-територіальний простір здійснення різних видів інформаційної діяльності, в межах якого виникають інформаційно-правові конфлікти з власним причинно-наслідковим комплексом, які піддаються науковому аналізу, узагальненню та обробці для вироблення ефективної моделі запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, забезпечення публічного інформаційного правопорядку;

2) характер інформаційно-правових конфліктів, які виникають за участю суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших органів, що здійснюють владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, чи надають публічні інформаційно-комунікаційні послуги фізичним та юридичним особам, та які вимагають компетентного вирішення, усунення причин і умов виникнення конфліктних ситуацій в інформаційній сфері України;

3) прогнозування стану світового розвитку ІКТ, що використовуються в діяльності публічної адміністрації, ефективності реалізації державних програм і концепцій у сфері формування національної моделі електронного урядування в Україні; застосування одержаних планових та прогнозних показників для вдосконалення системи засобів профілактики адміністративної інформаційної деліктності на території України, удосконалення механізму адміністративно-правової охорони та захисту інформаційних прав і свобод особи, забезпечення публічного інформаційного правопорядку;

4) стадії формування та реалізації державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері (наукова правотворчість у сфері адміністративно-деліктного регулювання інформаційних відносин; наукова правозастосовча діяльність, спрямована на практичну реалізацію цілей, засобів та інструментів, визначених цією Концепцією; наукова соціалізація нормативних та індивідуальних актів суб'єктів публічної адміністрації та суду, виданих на виконання цілей і завдань

державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері);

5) строки реалізації державної адміністративно-деліктної політики в інформаційній сфері.

6.5. Форми наукової діяльності, основні способи та методи, відповідні цілям, завданням та напрямам реалізації державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері:

1) вивчення громадської думки та соціально-юридичний моніторинг стану забезпечення публічного інформаційного правопорядку;

2) правова, в тому числі антикорупційна, експертиза проектів актів адміністративно-деліктного законодавства;

3) історичний, порівняльно-правовий, формально-логічний, конкретно-соціологічний, кібернетичний методи наукового пізнання, метод математичного моделювання та соціально-правового прогнозування;

4) методи збирання та обробки інформації;

5) правила та прийоми законодавчої техніки;

6) методика вимірювання ефективності загальної та спеціальної профілактики адміністративних інформаційних правопорушень.

V. Стадії виконання Концепції та очікувані результати

7.1. Виконання положень Концепції здійснюється за трьома основними стадіями:

7.1.1. на першому етапі (2017 – перша половина 2019 року) передбачається схвалення Кабінетом Міністрів України плану виконання положень цієї Концепції з визначенням поточних, короткострокових, середньо- та довгострокових заходів із запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, забезпечення публічного інформаційного правопорядку; прийняття Адміністративно-деліктного кодексу України, Адміністративно-процедурного кодексу України, внесення у зв'язку з їх прийняттям необхідних змін та доповнень до

законодавчих актів України, якими регулюються суспільні інформаційні відносини за участю суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, а також суб'єктів надання публічних інформаційно-комунікаційних послуг; проведення комплексних наукових досліджень особливостей складів адміністративних інформаційних правопорушень, причин та умов, які сприяють їх вчиненню, обов'язкове врахування відповідних результатів наукових досліджень суб'єктами, уповноваженими на виконання положень цієї Концепції; запровадження у національний правовий простір інституту Державного уповноваженого з питань інформації з одночасним покладенням на нього обов'язків щодо забезпечення позасудового захисту інформаційних прав і свобод особи, проведення постійного моніторингу стану забезпечення публічного інформаційного правопорядку в державі, здійснення індивідуальних актів реагування на факти порушення інформаційних прав і свобод особи у відносинах із публічною адміністрацією, суб'єктами надання публічних інформаційно-комунікаційних послуг, виробниками програмної продукції, наділення рішень цього органу юридичною силою рішення суду; розмежування регуляторних та контрольно-наглядових повноважень суб'єктів публічної адміністрації, на яких законом покладено виконання функцій щодо забезпечення публічного інформаційного правопорядку; розроблення та прийняття методик розрахунку шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, їх посадовими особами, іншими суб'єктами надання інформаційно-комунікаційних послуг громадянам та юридичним особам унаслідок вчинення адміністративних інформаційних правопорушень; визнання за судом, яким встановлено протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб, інших суб'єктів надання інформаційно-комунікаційних послуг, повноваження накладати адміністративні стягнення незалежно від того, чи була заявлена така вимога в адміністративному позові; приведення у відповідність до норм законодавства Європейського Союзу критеріїв віднесення публічної інформації до категорії конфіденційної, службової чи таємної, повсюдне застосування

відповідних критеріїв; реалізація заборони на прийняття законодавчих актів будь-якої юридичної сили без попередньої громадської та антикорупційної експертизи; скасування адміністративних стягнень, що не мають публічно-правової сутності, які раніше застосовувалися за вчинення адміністративних інформаційних правопорушень; постановка основного акценту на загальну профілактику адміністративних інформаційних правопорушень, замість покарання за їх вчинення.

7.2. На другому етапі (друга половина 2019 – 2025 роки) передбачається проведення таких заходів, як: поступове зниження адміністративної інформаційної деліктності шляхом усунення найбільш загальних причин та умов, які сприяють існуванню цього антисоціального явища; глибока інтеграція правових, організаційних та технічних засобів у напрямі запобігання вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень; запровадження окремої спеціалізації судів України з розгляду інформаційних спорів; створення та обов'язкове використання всіма розпорядниками публічної інформації автоматичної системи фіксації та сповіщення про порушення права особи на інформацію; запровадження на всіх офіційних веб-порталах розпорядників публічної інформації системи автоматичної обробки інформаційних запитів та надання відповідей на них; запровадження електронних систем автоматичного списання суми штрафів за адміністративні правопорушення, блокування протиправного контенту провайдерів програмних послуг або телекомунікаційних послуг абонентам, які використовують засоби комунікації з метою вчинення правопорушення.

7.3. Третій етап реалізації Концепції (2025 – 2027 роки) включає проведення таких заходів: підготовку Кабінетом Міністрів України звіту про стан виконання положень Концепції на попередніх етапах, усунення розбіжностей у плані виконання; мінімізацію питомої ваги соціальних причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних інформаційних правопорушень, у структурі загального причинно-наслідкового комплексу; запровадження автоматизованої системи розгляду справ про адміністративні інформаційні правопорушення

з письмовою формою провадження на основі технологій штучного інтелекту; перегляд розмірів майнових санкцій за вчинення адміністративних інформаційних правопорушень відповідно до рівня соціально-економічного забезпечення учасників публічно-правових інформаційних відносин; запровадження систем автоматизованого контролю власників та розпорядників інформації за використанням відповідних відомостей та/або даних; затвердження Кабінетом Міністрів звіту про стан виконання Концепції та проведення парламентських слухань на тему: «Про стан виконання заходів Державної адміністративно-деліктної політики України в інформаційній сфері».

НОТАТКИ

Наукове видання

О. А. Заярний

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИЙ АСПЕКТ

МОНОГРАФІЯ

Українською мовою

Верстка – С.Ю. Калабухова

Підписано до друку 01.08.2017. Формат 60х84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Cambria. Цифровий друк.
Умовно-друк. арк. 40,68. Тираж 300. Замовлення № 0819м-482.
Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105
Телефон +38 (0552) 39 95 80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.