

## ПОПЕРЕДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОРУШЕНЬ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

*Здійснено аналіз вітчизняного законодавства та наукових джерел щодо попередження адміністративних правопорушень, визначено основні детермінанти порушень права на інформацію, а також запропоновано основні шляхи їх попередження.*

**Ключові слова:** право на інформацію, попередження, превенція, запобігання, правопорушення, детермінанти правопорушень, причини та умови правопорушень.

Попередження порушень права на інформацію є одним із пріоритетних завдань держави. До того ж воно є найефективнішим і найгуманнішим способом боротьби з правопорушеннями [1, с. 38]. У переліку завдань Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначається про запобігання правопорушень, що ще раз доводить важливість попереджувальної діяльності [2].

Саме тому актуальним напрямом наукового дослідження є розгляд попередження інформаційних, що і обумовило мету даної наукової роботи.

Задля реалізації мети автором були поставлені такі завдання: визначити співвідношення понять "попередження", "запобігання", "профілактика" та "превенція"; дослідити основні детермінанти вчинення порушень права на інформацію; надати авторські пропозиції щодо попередження порушень права на інформацію.

Серед дослідників, що займаються інформаційною проблематикою, та роботи яких були використані автором при розкритті поставлених завдань, слід відмітити таких як: В. Баскаков, К. Беляков, В. Брижко, В. Гавловський, М. Дімчогло, В. Залізник, Р. Калюжний, В. Копилова, Б. Кормич, О. Кохановська, В. Ліпкан, А. Марушак, П. Матвієнко, А. Пазюк, А. Тунік, В. Цимбалюк, К. Череповський, М. Швець та інші.

Питаннями попередження адміністративних правопорушень займалися такі науковці як: Г. Авансов, О. Андреева, О. Бандурка, Д. Бахрах, І. Голосніченко, М. Дорогих, Є. Додін, Я. Кондратьєв, В. Кудрявцев, О. Остапенко та інші.

У наукових колах є дискусійним питання співвідношення понять "попередження" та "запобігання". Більше того, в законодавчій практиці досить часто зустрічаються, окрім згада-

них понять, поняття "профілактика" та "превенція".

Чимало вчених вкладають у ці поняття неоднаковий зміст, виходячи з різних рівнів, напрямів та видів попереджувальної діяльності. Деякі автори розглядають їх як тотожні: "...ці терміни доцільно застосувати як тотожні та які замінюють одне одного". Інші ж їх розрізняють, зокрема К. Є. Ігошев, В. П. Лихолоб, Р. В. Шашев говорять про профілактику злочинів як складову частину або перший етап попередження злочинів. А. Ф. Зелінський вважає, що "профілактика не має на увазі конкретний злочин, а забезпечується через попередження криміногенних ситуацій, їх усунення, ослаблення дії криміногенних факторів, захисту об'єктів від посягань тощо. Поряд з тим, запобігання злочинам спрямоване на перешкоджання здійсненню злочинного наміру конкретної особи до початку посягання на стадіях виявлення наміру або готування до злочину. Припинення направлене на злочинну діяльність, що вже розпочалася, та має за мету забезпечити ненастання її шкідливих наслідків" [3, с. 137].

Неоднозначно визначаються дефініції цих понять і в окремих нормативно-правових актах України. Так, у Законі України "Про попередження насильства в сім'ї" від 15 листопада 2001 року визначено, що "попередження – це система соціальних і спеціальних заходів, спрямованих на усунення причин і умов, які сприяють вчиненню насильства в сім'ї, припинення насильства в сім'ї, яке готується або вже почалося..." [4]. У іншій нормі цього акту також вказується, що попередження включає в себе профілактику [4]. Термін "профілактика" нормативно закріплено і в Законі України "Про протидію захворюванням на туберкульоз" від 5 липня 2001 року, де його

визначено через термін "запобігання": "інфекційний контроль за туберкульозом – система організаційних, протиепідемічних та профілактичних заходів, встановлена центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, у стандарті інфекційного контролю за туберкульозом, спрямована на запобігання виникненню туберкульозу та зниження ймовірності інфікування мікобактеріями туберкульозу осіб у лікувально-профілактичних закладах, місцях довгострокового перебування людей та проживання хворих на туберкульоз" [5].

У ст. 6. КУпАП також використано категорія "запобігання", а саме: "... запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення та усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню..." [2].

Аналізуючи ситуацію, що склалася, важко не погодитись з думкою Г. С. Саркісова: "множинність термінів сама собою говорить про нечіткі, а то й суперечливі уявлення стосовно понять, що, очевидно, є наслідком недостатньої розробки самої проблеми" [6, с.135].

Не менш влучною є думка А. М. Благодарного, який зауважив, що розрізнення цих понять є надуманим, таким, що суперечить буквальному змісту зазначених слів. Адже кожне з них означає одне й те саме: щось попередити, не допустити. Отже, всі ці слова є взаємозамінними синонімами [7, с. 160].

Тому заходи рівнозначно можуть бути або попереджувальними, або профілактичними, або запобіжними, або превентивними.

Попередження адміністративних порушень права на інформацію необхідно розглядати з позиції науки – адміністративна деліктологія. Адміністративна деліктологія – це сукупність знань про адміністративні делікти і деліктність як масове негативне явище, що містить в собі детермінанти протиправної поведінки делінквента, їхньої особистості з метою вироблення і використання адекватних заходів для протидії адміністративним правопорушенням [8, с. 5].

Для вчинення правопорушень необхідні певні причини та умови. Тому надання адміністративно-деліктологічної характеристики порушень права на інформацію необхідно розпочинати з встановлення тих, що призводять до їх вчинення.

Розуміння поняття "причини правопорушен-

ня" автором є тотожним розумінню його І. Чічевою. Сукупність понять – причина і умова, на думку І. Чічевої, складає поняття "причини правопорушень" [9, с. 128]. У її розумінні умова має об'єктивний, а причина – суб'єктивний характер.

До суб'єктивних причин правопорушень ця дослідниця відносить індивідуальну свідомість людини – його мораль, політичну та ідеологічну свідомість, службову та трудову дисципліну, відповідальність, відносини у родині, ставлення до колективу, суспільних цінностей, до себе самого тощо.

Умови в найбільш широкому значенні, вона поділяє на такі групи: загальні (об'єктивні) умови життя суспільства в цілому, на рівні макроструктури; видові (об'єктивні) умови життя людей на рівні мезоструктури (умови праці); індивідуальні (об'єктивні) умови життя окремої людини в родині, в колективі [9, с. 129].

О. Б. Андреева притримується схожій думки: "Кожне явище, в тому числі і правопорушення є наслідком сукупності багатьох причин та умов. По мірі перенесення аналізу від одиничного правопорушення до їх виду (особливого) і сукупності правопорушень (загального) взаємозв'язок між причинами та умовами значно скорочується. Зважаючи на це, можна говорити про "причини-умови" правопорушень, особливо якщо мова йде про явище "правопорушення в цілому" [10, с. 8].

"Виходячи з зазначеного, можна поділити всі фактори, що впливають на вчинення правопорушень, на 4 групи, не розрізняючи при цьому причини та умови:

- 1) недоліки соціально-економічного характеру;
- 2) організаційні упущення, недостатній контроль;
- 3) недоліки в правовому регулюванні;
- 4) недоліки в правовому вихованні.

Значущість зазначених факторів може змінюватися в досить широких межах, не дозволяючи пояснити різні види правопорушень за допомогою якоїсь однієї головної причини або другорядної, незалежно від того, належить ця причина до свідомості чи соціальних умов життя індивіда. Кожне конкретне правопорушення неповторне, різноманітне також і поєднання об'єктивних та суб'єктивних детермінант, що його викликає [10, с. 12].

На думку В. М. Кудрявцева, кожне конкретне

правопорушення має дві причини, що взаємодіють. Це антисуспільна орієнтація особистості та несприятлива життєва ситуація [11, с. 42].

В.І. Ремньов вказує, що "загальна причина протиправної поведінки полягає у взаємодії об'єктивних і суб'єктивних соціальних факторів. Причина ж конкретного порушення може бути пояснена поведінкою людей, оскільки будь-яке порушення проходить через волю і свідомість людини" [12 с. 215].

А. Ф. Зелінський з цього приводу зазначав, що "причинами злочинності ми визнаємо суб'єктивні фактори: психічну невірноваженість, низькі пристрасті, агресивність, бездуховність, безкультур'я, шкідливі звички, конформізм, морально-психологічний стан суспільства" [3, с. 47]. А умови злочинності поділяв на такі:

- об'єктивні – це соціальні протиріччя, які не залежать від свідомості людей (безробіття, економічна криза та ін.);

- суб'єктивні залежать від свідомості людей (пияцтво, наркоманія, незаконна міграція, низька ефективність роботи правоохоронних органів) [3, с. 52].

З метою єдності термінології віднести до суб'єктивних факторів те, що входить до свідомості правопорушника або іншим образом характеризує його особу, а об'єктивними вважати фактори, які походять ззовні його волі [11, с. 126].

Аналіз зазначеного дозволяє говорити про суб'єктивний чинник як головний у скоєнні правопорушення і розглядати об'єктивний в ракурсі допоміжного, тобто умови скоєння адміністративного делікту.

Досліджуючи причини та умови порушення права на інформацію, слід зазначити, що вчиненню правопорушення даного виду притаманні деякі загальні детермінанти адміністративної деліктності.

До загальних причин адміністративних правопорушень можна віднести: недостатнє врахування законів управління у змісті рішень, що приймаються; неповноту або нечіткість правового регулювання суспільних відносин; слабкість соціального контролю, що повинен охоплювати всі види впливу на громадянина, службовця апарату управління або виконавчо-розпорядчий орган; недостатньо високий рівень правосвідомості учасників адміністративних правовідносин; відхилену від правових і моральних

норм поведінку окремих громадян, що може бути зумовлена відсутністю належного виховного впливу на людину, та інші причини [14, с. 92-94].

Поряд із загальними чинниками, які породжують явище в цілому, в даному випадку адміністративну деліктність, виділяють також причини і умови певних видів (категорій, груп) правопорушень.

Є. В. Додін в цьому випадку зазначає "особи, які вступають у конфлікт зі встановленими правилами, що діють у сфері державного управління, характеризуються індивідуалістично-анархічною антисоціальною спрямованістю", а це означає, що "пояснення причин існування у соціалістичному суспільстві адміністративної деліктності потрібно шукати в дії тих факторів, які сприяють формуванню (хоча й неглибокої і незначно відхиленої від системи ціннісних орієнтацій, сприйнятих у нашому суспільстві) антисуспільної установки, що має анархо-індивідуалістичну спрямованість" [15, с. 51-52].

Беручи до уваги специфічність порушення права на інформацію, ми не можемо погодитись з цією думкою. Це пов'язано передусім з особливими рисами суб'єкта правопорушення даного виду.

Суб'єктом порушення права на інформацію є посадова особа .

В. І. Ремньов, розглядаючи проблеми причинності порушень законності в діяльності апарату державного управління, звертав увагу на те, що "суб'єктивний момент у поведінці державного службовця в ряді випадків має вирішальне значення для кінцевого результату" і, "які б проступки не вчинялися, у їх основі найчастіше лежить моральна проблема" [13, с. 161-162].

Автор погоджується з цією думкою. Звичайно ситуація в суспільстві на сучасному етапі характеризується особливою нестабільністю, що, в свою чергу, призводить до серйозного негативного впливу, насамперед, на особистість та її поведінку.

Отже, визначившись з особою досліджуваного правопорушення та, беручи до уваги зауважене вище, автор виділяє такі детермінанти цього делікту.

Об'єктивні детермінанти порушення права на інформацію:

- низька заробітна плата;
- слабка матеріально-технічна база;

- відсутність в достатній кількості кваліфікованих фахівців технічного напрямку;
- незадовільні умови праці.

Суб'єктивні детермінанти порушення права на інформацію:

- незнання нормативно-правової документації;
- халатне відношення до своїх службових обов'язків та низький рівень мотивації;
- власні корисні мотиви.

Проаналізувавши суб'єктивні та об'єктивні детермінанти адміністративних порушень права на інформацію, можна говорити в більшості випадків про їх тісний взаємозв'язок. Відповідно і попередження правопорушень даного виду повинно бути націлено на ті чинники, усунення яких призведе до більш позитивних наслідків. Детальніше про конкретні заходи попередження буде говоритися далі.

Проведення у справах про адміністративні порушення права на інформацію показує, що даний вид правопорушень не носить масового та загрозливого характеру.

Наприклад, "з 9 травня по 2 листопада 2011 року суди, які здійснюють судочинство в адміністративних справах, прийняли 176 рішень (120 постанов і 56 ухвал), які містили в собі посилення на Закон України "Про доступ до публічної інформації". З них 26 позовів суди задовольнили в повному обсязі, 39 позовів – задовольнили частково і 55 позовів – відмовили в повному обсязі. Суди Львівської області та АР Крим винесли найбільшу кількість рішень, а в Рівненській, Тернопільській, Миколаївській областях – жодного. У повному обсязі позовні вимоги найчастіше задовольняють у Криму, Івано-Франківській та Чернігівській областях. Щодо часткового задоволення скарг, лідирують та ж АР Крим, а також Житомирська, Донецька і Херсонська області. В той же час найсуворішими є суди Львівської, Київської та Харківської областей: тут зафіксована найбільша кількість відмов у задоволенні позовів".

Цікавим залишається той факт, що більшість притягнутих до адміністративної відповідальності службовців, є службовці нижчого рангу. Звідси можна зробити висновок про ще одну причину порушення права на інформацію: недостатній контроль за діяльністю підлеглих з боку керівного складу.

Також автор погоджується з думкою М. Дзю-

пин: "більшість відмов полягала у тому, що позивачі зверталися до суду неналежної інстанції. Так, адміністративний суд розглядає тільки справи щодо визнання дій чи бездіяльності розпорядника інформації неправомірною та зобов'язання вчинити певну дію. Тоді як позивачі часто просять притягнути до відповідальності винних. В той же час, юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства та справи про накладення адміністративних стягнень" [16].

А тому одним із видів попередження адміністративних порушень права на інформацію можна назвати роз'яснювальну роботу серед громадян про зміни у чинному законодавстві та їх права на інформацію. Така робота дозволить ефективніше виявляти та притягувати до відповідальності осіб винних у правопорушеннях та недопущення зазначених протиправних дій в подальшому.

Конструктивним залишається той факт, що зараз в Україні намітилась тенденція до розвитку великої кількості правозахисних організацій, які надають безкоштовні юридичні консультації для населення, роблять спроби впливати на діяльність органів виконавчої влади. Позитивні результати від їх діяльності поки що не носять масовий характер. Проте з часом громадський вплив буде основним у сфері попередження адміністративних правопорушень і починати необхідно саме з права на інформацію.

Поряд із громадським впливом, який на даний час тільки розвивається, є більш дієвий і перевірений часом засіб попередження правопорушень, а саме державний примус. Державний примус у нашій країні характеризується тим, що цей метод впливу є допоміжним, здійснюється на підставі переконання й тільки після використання переконання. Його застосовують до порівняно незначної кількості людей – тих, що вчинили правопорушення.

Державний примус – це психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми. Він виступає у двох формах: судовий і адміністративний. Використовують засоби й громадського примусу, які не є державними [104, с. 320].

Логічним, на думку автора, в даній роботі буде більш детально розглянути такий вид дер-

жавного примусу як адміністративний як вид державного примусу, що застосовується відповідними державними органами (посадовими особами) до фізичних та юридичних осіб з метою запобігання, припинення правопорушень та притягнення винних до відповідальності".

До видів адміністративного примусу можна віднести:

- заходи адміністративного попередження (адміністративного запобігання);
- запобіжні адміністративні заходи (адміністративного припинення);
- заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень (адміністративні стягнення).

Метою заходів адміністративного попередження є не дозволити скоїтися протиправному вчинку. Вони застосовуються тоді, коли правопорушення тільки передбачається. Запобіжні адміністративні заходи призначені для того, щоб припинити протиправний вчинок, не дозволити йому розвинутись, а також для того, щоб мінімізувати збитки.

Особливе місце серед усіх заходів адміністративного примусу мають адміністративні стягнення як заходи відповідальності, що застосовуються з метою виховання особи, яка скоїла адміністративний проступок, а також попередження скоєння нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Різноманіття адміністративних стягнень передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення, зокрема в ст. 24: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт [2].

У випадку порушення права на інформацію передбачено наступне: "...накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Повторне протягом року вчинення порушення з числа передбачених частиною першою

цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян" [2].

Законодавець чітко передбачив таке адміністративне стягнення за порушення права на інформацію як штраф. Отже, штраф становить собою і запобіжний засіб.

Штраф – найбільш поширений вид адміністративного стягнення майнового характеру. Він накладається на правопорушників в адміністративному або судовому порядку у випадках і межах, передбачених актами вищих органів державної влади і управління. Розмір штрафу визначається переважно щодо офіційно встановленого розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян або, в окремих випадках у кратному розмірі до вартості проїзду або товару. Що стосується посадових осіб, то на відміну від громадян, чинним законодавством встановлені більш високі розміри стягнень.

Неоподаткований мінімум доходів громадян в Україні становить 17 гривень. Ця сума є незмінною починаючи з 1995 року. Неоподатковуваний мінімум доходів громадян – це певна величина, виражена в грошовому вимірі, котра спершу використовувалась для визначення мінімального розміру доходу фізичної особи, що не підлягав оподаткуванню. Враховуючи те, що цей розмір відображав реальний стан доходів населення, або швидше ставлення держави до доходів населення, і підлягав постійному перегляду, його почали використовувати і в інших законодавчих актах у вигляді посилання на певну грошову величину.

Так було отримано взаємопов'язану систему визначення грошової величини у різних випадках взаємодії з державними органами.

Неоподатковуваний мінімум доходів громадян є чудовим інструментом внесення змін одразу до низки законодавчих актів. Економічний та суспільний розвиток не стоїть на місці, отже принаймні щорічно держава, враховуючи зростання (зменшення) доходів населення, відповідно збільшує (зменшує) розмір неоподаткованого доходу громадян, що автоматично змінює вартість штрафів, держмита, ліцензій та ін. З незрозумілих причин, держава відмовилась від використання такого зручного механізму реагування на зміни доходів населення.

Якщо порахувати то накладення штрафу на посадових осіб за порушення права на інформацію буде становити від 425 грн. до 850 грн. Середня мінімальна заробітна плата станом на січень 2013 року становить 1147 грн. і зберігається позитивна тенденція приросту. Відповідно сума штрафу буде складати від 37 % до 74 % від мінімальної заробітної плати.

Отже, до заходів попередження адміністративного порушення права на інформацію можна віднести: громадський вплив (активно розвивається та не є на даний час достатньо дієвим), а також єдиний захід передбачений КУпАП – штраф. Проте, зважаючи на суму штрафу достатньо дієвим його також назвати не можна. Саме тому автор висловлює думку, що у сучасних соціально-економічних умовах оптимальною базовою одиницею для розрахунку штрафів стає офіційно встановлена мінімальна заробітна плата на момент скоєння злочину, яка точніше відповідає динаміці змін доходів громадян, а також розміру грошових стягнень як мірі відповідальності за скоєння злочину. В такому разі сума штрафу за порушення права на інформацію становила б від 26 675 грн. Навіть ця мінімальна сума штрафу, на думку автора, в достатній мірі була б чудовим засобом попередження правопорушень даного виду.

Іншим видом посилення профілактичної дії порушення права на інформацію може бути розширення спектру адміністративних стягнень, наприклад, громадські роботи. Даний вид попередження правопорушенням може виявитися набагато дієвішим, ніж збільшення суми штраф. Проте він має один важливий недолік, а саме залежність від особливостей характеру суб'єкта адміністративного порушення права на інформацію. І тому може розглядатися лише як додатковий.

#### Література

1. Чернецький О. М. Правове регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Олександр Леонідович Чернецький.– Х., 2007.– 205 с.
2. Кодекс про адміністративні правопорушення : Закон України // Відомості Верховної Ради Української РСР.– 1984.– додаток до №50.– Ст. 1122.

3. Зелинский А. Ф. Криминология : [курс лекцій] / Харьков : Прапор, 1996.– 260 с.

4. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15.11.2001 р. // Відомості Верховної Ради України.– 2002.– № 10.– Ст. 70.

5. Про протидію захворюванню на туберкульоз: Закон України від 05.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради України.– 2001.– № 49.– Ст. 258.

6. Саркисов Г. С. Социальная система предупреждения преступности / Ереван: Айастан. - 1975. -158 с.

7. Благодарний А. М. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю: дис. ... канд... юрид. наук: 12.00.07 / Андрій Миколайович Благодарний.– К., 2006.– 200 с.

8. Подлінев С. Д. Адміністративна деліктологія : [навчально-методичний посібник] / Юридична література.– 1999. -280 с.

9. Чичева И. Теоретическое решение проблемы причин и условий преступности как важная составная часть профилактических мер / И. Чичева // Вопросы борьбы с преступностью.– М., 1988.– Вып. 47.– С. 128-130.

10. Андреева О. Б. Діяльність ОВС по профілактиці правопорушень в сучасних умовах : автореф. дис. канд. юр. Наук : 12.00.07 / Ун-т внутр. справ.– Х., – 1999.– 17 с.

11. Кудрявцев В. Н. Причины правонарушений / АН СССР, Ин-т государства и права, М. : Наука. – 1976. – 380 с.

12. Новый большой энциклопедический словарь / М. : РОСТ, 1999.– 1097 с.

13. Ремнёв В. И. Социалистическая законность в государственном управлении / М. : Наука, 1979.– 301 с.

14. Юсупов В. А. Теория административного права / М. : Юрид. лит., 1985.–160 с.

15. Додин Е. В. Понятие и причины административной деликтности // Проблемы административного права и совершенствования административной деятельности органов внутренних дел : Сборник научных трудов.– К. : КВШ МВД СССР, 1981.– С. 44-54.

16. Дзюпин М. Феміда і доступ до публічної інформації: аналіз справ // УНІАН. Права людини.– 2012.– Режим доступу: <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/197272>.

**О.В. Чуприна**

Предупреждение административных нарушений права на информацию.

Осуществлен анализ отечественного законодательства и научных источников в сфере предупреждения административных правонарушений, определены основные детерминанты нарушений права на информацию, а также предложены основные пути их предупреждения.

**O.V. Chupryna**

Prevention of administrative violations of the right to information.

The analysis of national legislation and scientific sources to prevent administrative violations, the main determinants of violations of the right to information, and suggested the main ways to prevent them.