

*Яковлев П. О.,**кандидат юридичних наук,**докторант**Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОШИРЮВАННЯ НЕПРАВДИВИХ ЧУТОК У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Анотація. Статтю присвячено проблемі використання адміністративної відповідальності як одного із засобів забезпечення інформаційної безпеки в Україні. Адміністративна відповідальність розглядається з позицій Доктрини інформаційної безпеки України, якою визначено серед національних інтересів України в інформаційній сфері й такі життєво важливі інтереси особи, як захищеність від руйнівних інформаційно-психологічних впливів. Доктрина визначає, зокрема, що серед пріоритетів державної політики в інформаційній сфері щодо забезпечення інформаційної безпеки поряд з іншим має бути виявлення й притягнення до відповідальності згідно з законодавством суб'єктів українського інформаційного простору, які створені та/або використовуються державою-агресором для ведення інформаційної війни проти України, та унеможливлення їхньої підривної діяльності. У статті аналізуються можливості використання відповідальності за поширення неправдивих чуток. На підставі аналізу судової практики виявлено проблеми застосування відповідного складу адміністративного правопорушення з огляду на відсутність нормативного визначення понять «чутки», «паніка» й «громадський порядок». Акцентовано увагу на ймовірнісному характері зв'язку між поширюванням неправдивих чуток і панікою серед населення та порушенням громадського порядку. З урахуванням сучасного стану розвитку засобів електронної комунікації запропоновано розглядати чуток як інформацію незалежно від способу її поширювання, достовірність якої на момент розповсюдження не підтверджено з офіційних джерел. Спираючись на досягнення психологічної науки, автор формулює власне визначення терміну «паніка», що може бути використане з метою юридичної кваліфікації. Зокрема, під панікою пропонується розуміти масовий стан страху перед наявною або уявною небезпекою, що призводить до неконтрольованої, хаотичної та/або ірраціональної поведінки людей. З метою підвищення ефективності адміністративної відповідальності запропоновано вдосконалити об'єктивну сторону складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 173-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Крім того запропоновано запровадження кримінальної відповідальності у випадку, якщо розповсюдження неправдивої інформації спричинило наслідки у вигляді паніки серед населення або порушення громадського порядку, з відповідною градацією покарання залежно від ступеня тяжкості наслідків. Також обґрунтовано необхідність обчислення розміру штрафу за поширення неправдивих чуток з урахуванням рівня доходів особи, яка притягається до відповідальності, а за умов відсутності доходів має бути

передбачене альтернативне адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт на максимальний термін або адміністративний арешт.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, інформаційна безпека, поширювання неправдивих чуток, чуток, паніка, громадський порядок.

Постановка проблеми. Одним із напрямів гібридної війни, яка сьогодні розв'язана недоброзичливими державами проти України, є створення в українському суспільстві панічних настроїв з метою підвищення суспільної напруги, дестабілізації внутрішньополітичної ситуації, виникнення безладу й масових заворушень. Серед інструментів, за допомогою яких це досягається, не останнє місце посідає розповсюдження неправдивої інформації відповідного змісту. В Україні на сьогодні склалася ситуація, коли зазначені дії можуть досягти своєї шкідливої мети. Сприятливими для цього чинниками можуть стати економічна криза й напружена військово-політична ситуація у східних регіонах держави.

У Доктрині інформаційної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017 (далі – Доктрина) визначено, що серед національних інтересів України в інформаційній сфері є передусім такі життєво важливі інтереси особи, як захищеність від руйнівних інформаційно-психологічних впливів [1]. Серед інших актуальних загроз національним інтересам і національній безпеці України в інформаційній сфері Доктрина визначає також здійснення спеціальних інформаційних операцій, підживлення панічних настроїв, загострення й дестабілізацію суспільно-політичної й соціально-економічної ситуації, розпалювання між-етнічних і міжконфесійних конфліктів в Україні. Крім того в документі вказано, що серед пріоритетів державної політики в інформаційній сфері щодо забезпечення інформаційної безпеки держави має бути виявлення й притягнення до відповідальності згідно з законодавством суб'єктів українського інформаційного простору, які використовуються державою-агресором для ведення інформаційної війни проти України, й унеможливлення їхньої підривної діяльності.

Слід зазначити, що з організаційно-правової точки зору спектр засобів протидії посяганням на інформаційне середовище є досить обмеженим. Серед засобів державного примусу, які можуть бути використані з цією метою можна згадати лише одну статтю з Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), а саме ст. 173-1 «Поширення неправдивих чуток» [2]. Проте, як свідчить аналіз правозастосовчої практики, практичне застосування цієї статті є проблемним.

За даними державного реєстру судових рішень за 2019–2020 рр., більшість справ за ст. 173-1 КУпАП була закрита у зв'язку з відсутністю складу правопорушення або матеріали поверталися ініціатору у зв'язку з помилковою кваліфікацією. У тих випадках, коли особа все ж визнавалася винною у вчиненні правопорушення, передбаченого ст. 173-1 КУпАП, справи, як правило, закривалися за малозначністю, а суд обмежувався усним зауваженням.

Як виявилось, проста на перший погляд конструкція складу адміністративного правопорушення викликає суттєві складнощі в процесі практичного застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що незважаючи на актуальність теми проблематика адміністративної відповідальності за поширення неправдивих чуток здебільшого залишається поза увагою спеціалістів у галузі адміністративного права, зокрема відсутні наукові публікації, присвячені цій темі. Поза увагою правознавців також залишаються питання, пов'язані з існуванням таких соціальних феноменів, як чутки й паніка. Втім, ці питання були предметом досліджень у галузі психології, соціології та політології. У цьому контексті варто відзначити дослідження Н. Д. Потапчук, присвячені психології чуток в умовах надзвичайних ситуацій, а також праці В. В. Воротинського, О. П. Макаревича, В. В. Москаленка та деяких інших учених.

Мета статті – визначення можливостей застосування ст. 173-1 КУпАП в інтересах забезпечення інформаційної безпеки держави й пропозицій щодо її удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 173-1 КУпАП поширення неправдивих чуток, що можуть викликати паніку серед населення або порушення громадського порядку, тягне за собою накладення штрафу від десяти до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або призначення виправних робіт на строк до одного місяця з відрахуванням двадцяти процентів заробітку. Основна проблема полягає в тому, що об'єктивна сторона складу такого правопорушення виражена через низку оцінних понять, які не мають нормативного визначення. Такими, зокрема, є поняття «чутки», «паніка» й «громадський порядок». Оцінний характер має також зв'язок між змістом чуток та їхньою здатністю викликати паніку серед населення або порушення громадського порядку.

Перш за все необхідно визначити зміст поняття «чутки». Як зазначає Н. Потапчук, за результатами аналізу наявних в наукових джерелах визначень феномена чуток під поняттям «чутки» слід розуміти різновид неформальної комунікації, коли інформація в ситуації невизначеності чи напруги швидко поширюється й стає надбанням великої аудиторії [3, с. 212]. Чутки як явище за своїми характеристиками можуть бути різними: достовірні, недостовірні, продуктивні, непродуктивні, агресивні, локальні, а джерела їх походження бувають контрольованими або навмисно сфабрикованими. Певним чином розповсюдження чуток залежить від низки причин суб'єктивного та об'єктивного характеру, здебільшого від індивідуально-психологічних якостей особи, умов соціального середовища, а також від психологічних чинників. Водночас соціально-психологічні закономірності виникнення й поширення чуток здебільшого збігаються: вони виникають у зв'язку з важливими для великих груп людей подіями та є наслідком політичної й економічної невизначеності в суспільстві.

З точки зору юридичної кваліфікації чутки являють собою насамперед інформацію, яку слід якимось чином, за якимись

ознаками відокремлювати від інших видів інформації, що циркулює в інформаційному просторі. За основу можна взяти визначення, яке надається в одному з тлумачних словників української мови: чутки – відомості, вісті, достовірність яких не встановлена [4, с. 967].

Оскільки нас цікавить не будь-яка інформація, а тільки та, що стосується фактів чи подій, які мають негативний суспільний резонанс, а у крайньому разі можуть викликати навіть паніку чи порушення громадського порядку, можна стверджувати, що достовірні інформація про такі факти чи події має походити від офіційних джерел, тобто органів державної влади, органів місцевого самоврядування, міжнародних організацій тощо відповідно до їхньої компетенції. Якщо йдеться про резонансні злочини чи стан злочинності загалом, це має бути Національна поліція; інформацію про епідемію має оприлюднювати Міністерство охорони здоров'я; інформацію, пов'язану з зовнішньою агресією чи воєнною загрозою, – Міністерство оборони або Рада національної безпеки і оборони України. Отже, чутки – це інформація, достовірність якої на момент розповсюдження не підтверджена з офіційних джерел. Зрозуміло, що ця інформація може бути як правдивою, так і неправдивою. Тобто для кваліфікації чуток як неправдивих треба мати достовірну інформацію про певний факт або подію з офіційних джерел. В результаті порівняння й має робитися висновок про неправдивий характер чуток. Причому за відсутності офіційної інформації встановити ступінь правдивості чуток практично неможливо.

Цікавість викликає те, що чутки можуть мати форму повідомлення, яке виходить від однієї або більше осіб, про деякі події, що не мають офіційного підтвердження, усно передається в масі людей від однієї людини до іншої [5, с. 134]. Усне передавання в масі людей від однієї людини до іншої дійсно найбільше відповідає етимологічній характеристиці слова «чутки», але ст. 173-1 з'явилася в КУпАП у 1990 р. [6], коли ще не існувало мобільного зв'язку, мережі Internet, а також побудованих на її основі соціальних мереж.

На сьогодні інформація в масі людей передається одне одному здебільшого не в усній формі, а через електронні засоби комунікації, тому спосіб поширення чуток суттєво змінився. Як відзначає В. Воротинський, до зміни соціально-політичної ситуації в Україні чутки будуть відігравати одну з ключових ролей у формуванні громадської думки на важливі події або зміни в країні [7, с. 11]. Причому головним типом чуток буде «чутка-лякалка», особливо дієва в умовах підвищеної тривожності суспільства. Зростання популярності соціальних мереж як джерел інформації є основою для формування нової форми чуток і способів їх розповсюдження, чим активно користуються протидіючі сили, політичні партії та лідери, громадські організації. З урахуванням глобальних тенденцій зі змішування особистісних і масових комунікацій і їх перенесення в Інтернет розвиток маніпуляційних технік, побудованих на чутках як інструменті й Інтернеті як майданчика, в Україні буде продовжуватися.

Беручи до уваги зазначене вище, найбільш складним для кваліфікації є визначення того, чи можуть відповідні чутки викликати паніку або порушення громадського порядку. Це обумовлено тим, що паніка й громадський порядок не мають нормативних визначень, а це своєю чергою вимагає розглядати їх як поняття оцінні, що не мають чітких критеріїв оцінки їхніх якісних характеристик.

У спеціальній юридичній літературі паніка визначається як психічний стан однієї людини чи багатьох людей, який виникає в ситуації реальної чи уявної небезпеки й виявляється в почутті гострого страху й нестримному прагненні бути в безпеці [8]. На думку психологів, паніка нерозривно пов'язана з інстинктом самозбереження, який проявляється в особистості незалежно від її інтелектуального рівня та є сигналом тривоги в небезпечній ситуації. В основі паніки лежить страх – тривога, що виникає як результат переживання безпорадності перед реальною чи уявною небезпекою, породження некерованої, нерегульованої поведінки людей, іноді з повною втратою самоконтролю, нездатністю реагувати на заклики, з утратою почуття обов'язку й честі [6, с. 131].

Вчені психологи також розрізняють індивідуальну й групову паніку. Незважаючи на форму (індивідуальна чи групова) паніка може бути різною за глибиною, ступенем панічного зараження свідомості: легка паніка (людина зберігає майже повне самовладання й критичність, спостерігається лише легкий подив, заклопотаність, напруга), середня (характеризується значною деформацією свідомих оцінок того, що відбувається, зниженням критичності, зростанням страху, схильністю до зовнішніх впливів) і повна паніка (паніка з відключенням свідомості, що характеризується повною неосудністю й утратою людиною свідомого контролю своєї поведінки) [6, с. 132]. Варто зазначити, що в ст. 173-1 КУпАП ідеться про можливість «виникнення паніки серед населення», що акцентує увагу саме на груповій паніці.

Передумовами виникнення паніки вчені-психологи вважають такі: фізіологічні причини (депресія, втома, голод, безсоння, стрес, наркотичне сп'яніння, які роблять людей слабкими фізично й психічно, знижують їх здатність швидко й правильно оцінити ситуацію), психологічні передумови (відчуття болю, здивування, невпевненість, страх, жах, почуття ізольованості, безсилля), соціально-психологічні передумови (загальна напруженість у суспільстві, відсутність групової солідарності, цілісності, єдності групи, втрата довіри до керівництва, дефіцит інформації, панічні чутки) [5, с. 133]. Тобто визнається, що чутки можуть викликати паніку, проте юридичних критеріїв для визначення того, чи могли конкретні чутки викликати паніку, немає. У кожному конкретному випадку суд, розглядаючи справу за ст. 173-1, повинен установити, в якому соціальному середовищі розповсюджувалися неправдиві чутки й чи міг зміст таких чуток викликати страх, який можна кваліфікувати як паніку. Оскільки зв'язок між чутками й панікою є ймовірнісним, не береться до уваги кількісне значення такої ймовірності, важливо встановити, що така ймовірність просто існувала. Втім, це завдання уявляється надзвичайно складним.

Не краща ситуація і з визначенням того, чи могли неправдиві чутки викликати порушення громадського порядку. На відміну від паніки феномен громадського порядку є предметом дослідження вчених-юристів і на тему визначення змісту поняття «громадський порядок» є доволі багато наукових праць. Водночас, якщо не вдаватися у нюанси, погляди на зміст категорії «громадський порядок» значною мірою є усталеними. Як зазначає М. В. Білоконь, у найзагальнішому вигляді під громадським порядком слід розуміти правильне розташування людей і речей у місцях, що мають громадське значення, шляхом встановлення їхнього правового статусу за допомогою моральних, правових й етичних норм [9, с. 4]. На більш висо-

кому рівні узагальнення громадський порядок визначається як морально-правовий стан суспільства, за якого компетентні органи виконавчої влади шляхом поліцейського нагляду забезпечують безпеку й правомірну поведінку громадян у громадських місцях, вільне використання ними своїх прав і свобод, а також упорядження громадських місць, яке сприяє трудовій діяльності й відпочинку громадян. Таким чином, громадський порядок є певною стійкою системою взаємопов'язаних і таких, що утворюють цілісну єдність, ознак-елементів, основу якої складають безпека й правомірна поведінка громадян у громадських місцях, громадський благоустрій, охорона громадського порядку спеціальними органами.

Враховуючи концептуальність такого підходу, можна стверджувати, що порушення громадського порядку являє собою будь-яке відхилення від нормального, звичного, правомірного стану суспільних відносин. Отже, для кваліфікації діяння за ст. 173-1 КУпАП достатньо дослідити, чи можуть неправдиві чутки викликати згадане відхилення. Як і у випадку з кваліфікацією паніки, порушення громадського порядку має тут імовірнісний характер. Оскільки суд розглядає справу про адміністративне правопорушення передбачене ст. 173-1 на підставі протоколу про адміністративне правопорушення й інших матеріалів, у таких матеріалах повинно міститися достатня кількість інформації про зміст чуток і, в першу чергу, підтвердження того, що ці чутки є неправдивими. Як раз цей момент є найбільш складним, оскільки для цього необхідно мати правдиву, достовірну інформацію стосовно предмета чуток.

Таким чином, є підстави констатувати, що ст. 173-1 КУпАП має певний потенціал для використання її в інтересах забезпечення інформаційної безпеки, але зміст цієї статті потребує удосконалення. На нашу думку, об'єктивна сторона відповідного складу правопорушення може бути означена так: «поширення у будь-який спосіб неправдивої інформації про факти або події, реагування на які віднесено до компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи їхніх посадових осіб, яке могло призвести до виникнення паніки серед населення або до порушення громадського порядку». В такому випадку, з огляду на здебільшого превентивний вплив заходів адміністративної відповідальності, не вказується на наслідки діяння, а робиться акцент лише на можливості настання таких наслідків. У випадку, якщо розповсюдження неправдивої інформації спричинило наслідки у вигляді паніки серед населення або порушення громадського порядку, таке діяння має бути кримінально караним із відповідною градацією покарання залежно від ступеня тяжкості наслідків.

Також, на нашу думку, доцільним є формулювання нормативного визначення паніки як масового стану страху перед наявною або уявною небезпекою, що призводить до неконтрольованої, хаотичної та/або ірраціональної поведінки людей. Таке визначення спростить практичне застосування ст. 173-1 КУпАП.

Ще одним важливим моментом є вид і розмір адміністративного стягнення, яке має призначатися за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 173-1 КУпАП. Станом на сьогодні вказана стаття передбачає накладення штрафу від десяти до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк до одного місяця з відрахуванням двадцяти процентів заробітку. З урахуванням актуалізації цієї

статті в сучасних умовах зазначені стягнення є явно недостатніми. На нашу думку, штраф має вимірюватися з урахуванням рівня доходів особи, яка притягується до відповідальності, а за умов відсутності доходів має бути передбачене альтернативне адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт на максимальний термін або адміністративний арешт.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що в умовах напруженості військово-політичної ситуації в окремих регіонах України значно посилюється актуальність забезпечення інформаційної безпеки України та її громадян в контексті боротьби з негативними інформаційними впливами, в тому числі й з неправдивими чутками, що можуть викликати паніку серед населення або порушення громадського порядку. Одним із засобів протидії інформаційній агресії є удосконалення й посилення адміністративної відповідальності за розповсюдження неправдивих чуток, що передбачає уточнення змісту об'єктивної сторони діяння, передбаченого ст. 173-1 КУпАП, і встановлення більш жорстких адміністративних стягнень.

Література:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/217. *Офіційний вісник Президента України*. 2017. № 5. С. 15.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X (редакція 2 квітня 2020 р.). *Відомості Верховної Ради України*. Київ. 1984. Ст. 213–330.
3. Потапчук Н. Д. Типологія чуток в умовах надзвичайної ситуації. *Вісник Національного університету оборони України*. 2015. Вип. 2. С. 209–213. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnaou_2015_2_38.
4. Сучасний тлумачний словник української мови / за заг. ред. В. В. Дубчинського. Харків: ШКОЛА. 2006. 1008 с.
5. Потапчук Н. Д. Динаміка виникнення паніки в екстремальних ситуаціях та особливості її подолання. *Проблеми екстремальної та кризової психології: збірка наукових праць*. Харків: НУЦЗУ, 2016. Вип. 19. С. 130–140.
6. Про відповідальність за дії, спрямовані проти громадського порядку і безпеки громадян. Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 20 квітня 1990 р. № 9082-XI. *Відомості Верховної Ради*, 1990. № 18. Ст. 278.
7. Воротинський В. В. Чутки як інструмент політичного маніпулювання в Інтернеті (на прикладі ситуації в Україні 2014 – початку 2015 рр.). *Сучасне суспільство*. 2015. Вип. 2 (1). С. 4–12. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc_2015_2\(1\)_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc_2015_2(1)_3) (дата звернення: 11.02.2020).
8. Паніка. *Юридична енциклопедія: у 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко* Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана. 2002. Т. 4. 720 с.
9. Білоконь М. В. Поняття громадського порядку в історії поліцейського права та сучасне його розуміння. *Вісник Харківського наці-*

онального університету внутрішніх справ. 2003. Вип. 23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnusvs_2003_23_3 (дата звернення: 11.02.2020).

Yakovlev P. Administrative responsibility for spreading false rumors in the context of ensuring information security of Ukraine

Summary. The article deals with the problem of using administrative responsibility as one of the means of ensuring information security in Ukraine. Administrative responsibility is considered from the standpoint of the Information Security Doctrine of Ukraine, which defines among the national interests of Ukraine in the information sphere and such vital interests of the individual as protection against destructive information and psychological influences. In addition, the Doctrine stipulates that among the priorities of the state policy in the information sphere to ensure information security, among other things, there should be the identification and prosecution in accordance with the legislation of subjects of the Ukrainian information space, created and / or used by the state aggressor for waging an information war against Ukraine and preventing their subversive activity. In particular, the article analyzes the possibilities of using responsibility for spreading false rumors. Based on the analysis of the case law, the problems of applying the appropriate composition of an administrative offense have been identified, given the lack of a normative definition of the concepts “rumors”, “panic” and “public order”. Attention is drawn to the probabilistic nature of the link between the spread of false rumors and panic among the population and public disorder. Given the current state of development of electronic communications, it is proposed to consider the rumors as information, regardless of the method of its dissemination, the authenticity of which, at the time of distribution, has not been confirmed by official sources. Based on the achievements of psychological science, the author’s approach to the definition of the term “panic” can be formulated, which can be used for the purposes of legal qualification. In particular, panic is intended to mean the mass state of fear of an existing or perceived danger that results in uncontrolled, chaotic and / or irrational behavior of people. In order to increase the efficiency of administrative liability, it is proposed to improve the objective side of the administrative offense provided for in Article 173-1 of the Code of Administrative Offenses. In addition, criminal prosecution is proposed if the dissemination of false information causes panic consequences in the population or a breach of public order, with appropriate gradation of punishment depending on the severity of the consequences. It also justifies the need to calculate the amount of the fine for spreading false rumors, taking into account the level of income of the person being held liable, and in the absence of income, alternative administrative penalties in the form of public works for a maximum term or administrative arrest should be provided.

Key words: administrative responsibility, informational security, spreading false rumors, rumors, panic, public order.