

# Проблемні питання надання інформації

## посадовим особам правоохоронних органів



### **А. М. Благодарний**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного  
та міжнародного права  
Національної академії  
Служби безпеки України

*У представленій праці на основі аналізу вітчизняного та зарубіжного законодавства розкриваються деякі особливості правового регулювання надання інформації, а також висловлюються рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства.*  
**Ключові слова:** правоохоронні органи, надання інформації, адміністративна відповідальність.

*В представленной работе на основе анализа национального и зарубежного законодательства раскрываются некоторые особенности правового регулирования предоставления информации, а также предлагаются рекомендации по усовершенствованию действующего законодательства.*  
**Ключевые слова:** правоохранительные органы, предоставление информации, административная ответственность.

*In this paper some peculiarities of legal regulation of information delivery based upon national and foreign legislation analysis are presented. The recommendations on the improvement of the current legislation are provided.*

**Keywords:** law enforcement bodies, information delivery, administrative responsibility.

**Р**еалії сьогодення засвідчують, що інформація на письмові запити посадових осіб правоохоронних органів не завжди надається належним чином. Однією з основних причин такої ситуації є недосконалість вітчизняного інформаційного законодавства.

Питаннями правового регулювання обігу інформації та відповідальності за правопорушення у вказаній сфері займалися такі науковці, як Б. А. Кормич, І. В. Арістова, А. І. Марущак, О. В. Кохановська, В. В. Макаренко, І. М. Сопілко та ін.

Метою статті є виявлення недоліків правової регламентації надання інформації на письмові запити співробітників правоохоронних органів; особливостей відповідальності, зокрема, адміністративної, за ненадання такої інформації; а також висловлення пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

На нашу думку, недосконалість вітчизняного законодавства, що регламентує надання інформації правоохоронним органам, можна пояснити декількома причинами.

По-перше, слід зауважити, що інформаційне право України є відносно молодою галуззю права, і термінологічний апарат ще належним чином не визначений. Так, В.І. Гурковський, аналізуючи питання інформаційної безпеки, зазначає, що у цій сфері «деякі категорії взагалі не мають чіткого визначення змісту, що призводить до їх неоднозначного трактування на практиці. Наприклад, інформація, таємна інформація, таємниця, документ і документована інформація» [1, с. 177]. У науковій літературі дискутуються не тільки питання режиму деяких видів інформації, а навіть їх назви. Так, наприклад, С. Г. Стеценко

пропонує термін «лікарська таємниця» замінити на термін «медична таємниця» [2, с. 247].

Інститут надання інформації у вітчизняному законодавстві ще належним чином не регламентований. У Законі України «Про інформацію» є певні положення щодо порядку надання письмової або усної інформації, однак ці положення мають багато в чому декларативний характер і переважно розраховані на реалізацію прав громадян, а не органів державної влади на отримання інформації. Розглядаючи питання надання доступу до інформації, слід погодитися з думкою науковців (наприклад, І. В. Арістової), які у своїх працях пропонують прийняти Закон України «Про право на інформацію», у якому слід закріпити основи інформаційної системи в країні, дати нормативну характеристику інформації та її видів, визначити права й обов'язки суб'єктів інформаційних відносин [3, с. 230]. Вважаємо, що прийняття такого закону буде сприяти вдосконаленню процедури надання інформації.

У різних нормативно-правових актах передбачений дещо різний механізм отримання інформації. Так, І. М. Сопілко зазначає, що різноманітні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти містять безліч термінів та конструкцій для формулювання можливостей органів державної влади отримувати інформацію: «отримання відомостей», «одержання інформації», «вилучення документів», «зняття копій» тощо. При цьому не уніфікованими залишаються процедури отримання інформації, у багатьох випадках не передбачається обов'язок власника чи володільця інформації надавати її на законну вимогу органу державної влади, фактично малоефективною за-

лишається юридична відповідальність за ненадання інформації [4, с. 73].

Чинний порядок отримання інформації різними органами державної влади, на нашу думку, є занадто різним. У деяких випадках вказується сфера інформації, у деяких – посадова особа, яка має надавати інформаційний запит, іноді – обставини, при яких має надаватись інформація, іноді – мета, з якою надається інформація, іноді – що інформація має надаватися безкоштовно. Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» Службі безпеки України, її органам і співробітникам для виконання покладених на них обов'язків надається право: одержувати **на письмовий запит керівника відповідного органу Служби безпеки України** (виділено нами. – А. М.) від міністерств, державних комітетів, інших відомств, підприємств, установ, організацій, військових частин, громадян та їх об'єднань дані і відомості, необхідні для забезпечення державної безпеки України, а також користуватись з цією метою службовою документацією і звітністю.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор має право: мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію. Письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, в тому числі щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою; вимагати для перевірки рішення,

розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про **стан законності** (виділено нами. – А. М.) і заходи щодо її забезпечення.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про міліцію», міліції для виконання покладених на неї обов'язків надається право одержувати безперешкодно і **безплатно** (виділено нами. – А. М.) від підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та об'єднань громадян на письмовий запит відомості (в тому числі й ті, що становлять комерційну та банківську таємницю), необхідні у справах про злочини, що знаходяться у провадженні міліції.

Ще однією причиною недосконалого правового регулювання питань надання інформації посадовим особам правоохоронних органів є те, що норми багатьох нормативно-правових актів щодо отримання інформації майже не змінювались з часу прийняття законів про відповідні правоохоронні органи, незважаючи навіть на прийняття Конституції України, Закону України «Про інформацію», а також багатьох інших нормативно-правових актів, що регламентують питання інформаційного права, діяльності органів державної влади. Так, В. М. Брижко зазначає, що «сучасне інформаційне законодавство має ряд недоліків. Вони зумовлені тією обставиною, що різні закони і підзаконні акти, що регулюють відносини, об'єктом яких є інформація, приймалися в різний час без узгодження понятійного апарату. У юридичній практиці застосовують ряд термінів, які не досить коректні, не викликають відповідну рефлексію або не мають чіткого гносеологічного наповнення. Результатом є термінологічна неузгодженість, різне тракту-

вання однакових за назвою і формою понять, помилки омонімії, коли застосовують слова, які позначають різні предмети, що призводить до їх неоднозначного розуміння і застосування на практиці» [5].

На нашу думку, порядок надання інформації правоохоронним органам має бути більш уніфікованим.

Що стосується відповідальності за ненадання інформації, то найчастіше вказані правопорушення тягнуть за собою адміністративну відповідальність. Слід зазначити, що одним із актуальних напрямів реформування українського адміністративного права є модернізація інституту адміністративної відповідальності, зокрема відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері. Під час розгляду зазначених правопорушень виникають певні складнощі. Так, чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не має окремої глави, присвяченої саме правопорушенням в інформаційній сфері, а правопорушення, які можна було б включити до цієї глави, розміщені у різних главах Особливої частини КУпАП. (Розглядаючи досвід зарубіжних країн щодо регламентації адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері обігу інформації, слід зазначити, що, наприклад, Кодекс про адміністративні правопорушення Російської Федерації містить Главу 13 «Адміністративні правопорушення у галузі зв'язку та інформації». Але навіть у цій главі зібрані не всі правопорушення у сфері обігу інформації) [6].

Проаналізувавши зміст чинного КУпАП, до правопорушень, пов'язаних із посяганням на право доступу до інформації, можна віднести такі проступки:

– перекручення даних державного земельного кадастру, а також прихо-

ування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду (ст. 53-2 КУпАП);

– приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитом 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 (ч. 1 ст. 82-3 КУпАП);

– неповідомлення (приховування) або надання неправдивої інформації про загрозу посівам, деревним насадженням, іншій рослинності відкритого та закритого ґрунту, а також продукції рослинного походження від шкідливих організмів (п. 3 ч. 1 ст. 83-1 КУпАП);

– приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів (ч. 1 ст. 91-3 КУпАП);

– відмова від надання чи несвоечасне надання за запитом повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством (ч. 1 ст. 91-4 КУпАП);

– приховування архівних документів, порушення порядку щодо доступу до зазначених документів, а також неповідомлення державної архівної установи про наявні архівні документи в разі виникнення загрози знищення або значного погіршення їх стану (ч. 1 ст. 92-1 КУпАП);

– надання недостовірної інформації про умови проектування і будівництва чи необґрунтована відмова у наданні такої інформації (ч. 2 ст. 96 КУпАП);

– ненадання посадовою особою емітента інвестору в цінні папери (в тому числі акціонеру) на його письмовий запит інформації про діяльність емітента в межах, передбачених законом, або

надання йому недостовірної інформації (ч. 1 ст. 163-5 КУпАП);

– неподання, несвоєчасне подання посадовими особами органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також керівниками (розпорядниками кредитів) підприємств (об'єднань, господарських товариств тощо) та особами, які займаються підприємницькою діяльністю, інформації або подання явно недостовірної інформації Антимонопольному комітету України та його територіальним відділенням (ч. 1 ст. 166-4 КУпАП);

– неподання або несвоєчасне подання, подання за невстановленою формою чи подання недостовірної фінансової звітності, ліквідаційного балансу, пов'язаних із ліквідацією юридичної особи, головою ліквідаційної комісії, ліквідатором, іншими відповідальними особами, залученими до ліквідації юридичної особи (ч. 1 ст. 166-6 КУпАП);

– порушення вимог щодо ідентифікації особи, яка здійснює фінансову операцію, порушення порядку реєстрації фінансових операцій, що підлягають первинному фінансовому моніторингу, неподання, несвоєчасне подання або подання недостовірної інформації про такі фінансові операції спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу, а також невиконання вимог щодо зберігання документів, які стосуються ідентифікації осіб, що здійснюють фінансові операції, та документації щодо проведених ними фінансових операцій (ч. 1 ст. 166-9 КУпАП);

– неподання органам державної статистики даних для проведення державних статистичних спостережень або подання їх недостовірними, не в повному обсязі, не за формою, перед-

баченою звітно-статистичною документацією, чи із запізненням; незабезпечення належного стану первинного обліку; порушення порядку ведення Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України (ч. 1 ст. 186-3 КУпАП);

– засекречування інформації:

а) про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту;

б) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян;

в) про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;

г) про факти порушень прав і свобод людини і громадянина;

г) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

д) іншої інформації, яка відповідно до законів та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути засекречена (п. 2 ч. 1 ст. 212-2 КУпАП);

– безпідставне засекречування інформації (п. 3 ч. 1 ст. 212-2 КУпАП);

– неправомірною відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про звернення громадян» та «Про доступ до судових рішень» (ч. 1 ст. 212-3 КУпАП);

– неподання або несвоєчасне подання спеціально уповноваженому орга-

ну виконавчої влади з питань державного експортного контролю звітів та відповідних документів про підсумки проведення переговорів, пов'язаних з укладанням зовнішньоекономічних договорів (контрактів) стосовно здійснення експорту товарів військового призначення, а також товарів подвійного використання, на поставки яких до відповідної іноземної держави встановлено часткове ембарго, а також про фактично здійснені міжнародні передачі товарів військового призначення та подвійного використання на підставі отриманих дозволів чи висновків, а також про використання цих товарів у заявлених цілях (п. 2 ч. 1 ст. 212-4 КУпАП).

Чинний Закон України «Про боротьбу з корупцією» передбачає адміністративну відповідальність державних службовців або інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, за відмову фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисне затримування її, надання недостовірної чи неповної інформації. Слід зазначити, що з 1 січня 2011 р. вводиться в дію Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», який доповнить КУпАП ст. 212-26. Відповідно до ч. 2 ст. 212-26 КУпАП, передбачається адміністративна відповідальність за неправомірну відмову у наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у разі якщо така інформація підлягає наданню на запит юридичної особи відповідно до Закону України «Про інформацію», вчинену щодо запитів правоохоронних органів. На думку деяких фахівців, вказані дії щодо ненадан-

ня інформації необґрунтовано було б кваліфікувати як корупційні адміністративні правопорушення, тому що для суб'єкта вказаного правопорушення не є властивим корисливий мотив [7, с. 11].

Вважаємо, що законодавцю слід об'єднати всі вказані правопорушення в одній главі КУпАП, так, як це зроблено відносно інших правопорушень, наприклад, правопорушень, що посягають на власність (Гл. 6 КУпАП).

Окремого розгляду потребує питання адміністративної відповідальності юридичних осіб за вчинення правопорушень в інформаційній сфері. Насамперед слід зазначити, що в науковій літературі широко дискутується питання про адміністративну відповідальність юридичних осіб. Законодавство про адміністративну відповідальність юридичних осіб в Україні на сьогодні недостатньо розроблене. Загальні положення і принципи стосовно адміністративної відповідальності юридичних осіб у нормативних актах майже повністю відсутні. Механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності майже не врегульований. Немає системності й у видах санкцій, що застосовуються до юридичних осіб. В деяких випадках юридичні особи несуть відповідальність нарівні з фізичними особами [8, с. 175].

Аналіз відповідних статей чинного КУпАП дозволяє дійти висновку, що суб'єктом адміністративного правопорушення визнається лише фізична особа. Але останнім часом у законодавстві з'явилося чимало норм, які передбачають накладення стягнень на юридичних осіб, зокрема за правопорушення в інформаційній сфері. Так, наприклад, згідно з ч. 6 ст. 20 Закону України «Про держав-

ну таємницю» дозвіл на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, може бути скасовано Службою безпеки України на підставі акта проведеної нею перевірки, висновки якого містять дані про недодержання органом державної влади, органом місцевого самоврядування, підприємством, установою, організацією умов, передбачених ст. 20 Закону України «Про державну таємницю». Такі норми, що регламентують питання відповідальності юридичних осіб за вчинення правопорушень в інформаційній сфері, є також у законодавстві інших держав, наприклад, ФРН, Російської Федерації [9, с. 156, 255; 10, с. 86]. За вчинення адміністративного правопорушення в інформаційній сфері на фізичних осіб найчастіше накладається штраф. На нашу думку, цей вид адміністративного стяг-

нення також варто застосовувати і до юридичних осіб – порушників законодавства про інформацію.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що правове регулювання надання інформації посадовим особам правоохоронних органів має певні недоліки і потребує подальшого вивчення та вдосконалення. Вважаємо, що необхідно чіткіше регламентувати механізм надання інформації (можливо, шляхом прийняття Закону України «Про право на інформацію»). Слід виокремити у чинному КУпАП главу, яка б містила правопорушення у сфері обігу інформації, а також закріпити у чинному КУпАП (або у новому Кодексі України про адміністративні проступки) норми, які б передбачали адміністративну відповідальності юридичних осіб за ненадання інформації посадовим особам правоохоронних органів.

## Література

1. *Гурковський В. І.* Організаційно-правові питання взаємодії органів державної влади у сфері національної інформаційної безпеки: дис. ... к. ю. н. з держ. упр.: 25.00.02. – К., 2004. – 225 с.
2. *Стеценко С. Г.* Медицинское право: Учеб. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – 527 с.
3. *Арістова І. В.* Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / За заг. ред. Бандурки О.М.: Монографія. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
4. *Сопілко І. М.* Правове регулювання відносин щодо отримання органами державної влади України інформації: дис. ... к. ю. н.: 12.00.07. – К., 2010. – 198 с.
5. *Брижко В. М.* Про узгодженість понять у сфері інформаційного права // *Правова інформатика*. – 2009. – № 1. – С. 39 – 45.
6. *Ермак А., Попович В., Якимець Т.* Призрак борьбы с коррупцией // *Юридическая практика*. – № 32 (607). 11 авг. 2009. – С. 1, 11, 12.
7. *Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. / За ред. Ю. П. Битяка.* – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
8. *Агапов А. Б.* Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. – М.: Юристъ, 1997. – 343 с.
9. *Благодарный А. М.* Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю. Монографія. – К.: Вид-во НА СБ України, 2008. – 180 с.