

Розвадовський Олександр Броніславович –
помічник начальника Департаменту Служби
безпеки України, кандидат юридичних наук

Щодо корупційних діянь, пов'язаних із обмеженням доступу до інформації

У статті розглянуто питання нормативно-правового забезпечення обмеження доступу до відомостей, визначено основні напрями подолання корупційних діянь, пов'язаних із обмеженням доступу до інформації.

Ключові слова: корупційні діяння, інформація з обмеженим доступом, правове регулювання обмеження доступу до інформації.

Національним законодавством до однієї з реальних та потенційних загроз національній безпеці України, стабільності у суспільстві віднесено поширення корупції [1], прояви якої становлять небезпеку розвитку і зміцненню демократичної та правової держави, підривають авторитет країни на міжнародній арені, руйнують моральні та суспільні цінності, обмежують права і свободи людини та громадянина.

Боротьба з корупцією здійснюється на основі чіткої правової регламентації діяльності державних органів, служб і осіб, уповноважених на виконання функцій держави та встановлення спеціальних обмежень. Зокрема, відповідно до пункт “г” частини 2 статті 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією” державні службовці несуть відповідальність за відмову фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисне затримування її, надання недостовірної чи неповної інформації [2].

Підставами та обґрунтуванням для відмови у наданні інформації або її спотворенні зазвичай виступає належність відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом.

Водночас, аналіз матеріалів практики вказує, що у переважній більшості випадків доступ до інформації обмежується штучно, а дії державних службовців підпадають під категорію корупційних. Причини цього вбачаються, насамперед, у бажанні посадових осіб державних органів та установ, використовуючи своє службове становище, приховати інформацію про протиправні дії або злочинну бездіяльність і уникнути відповідальності.

Вирішення зазначених проблемних питань потребує, передусім, більш чіткої правової регламентації конфлікту інтересів державних службовців у цій сфері, що до цього часу не знайшло свого вирішення.

З огляду на це, *мета* статті – розкриття теоретико-правових основ обмеження доступу до інформації (секретної та конфіденційної, що є власністю держави), визначення юридичної відповідальності за порушення законодавства та основних напрямів удосконалення антикорупційного законодавства у цій сфері.

Актуальність пропонованого дослідження визначеної проблеми підтверджується також активними дискусіями навколо основних положень проектів базових антикорупційних законодавчих актів – Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” (реєстр. № 0876)[3] і Закону України “Про добросесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування” (реєстр. № 2362) [4]. Серед ключових проблемних питань у цих законопроектах піднімається питання про конфлікт інтересів –

протириччя між особистими та службовими інтересами суб'єкта добросовісної поведінки (особи, уповноваженої на виконання функцій держави). Розглядаються питання прозорості службової діяльності, обмеження доступу до інформації, надання неповної або недостовірної інформації з метою приховування певних дій чи відомостей, що підривають службовий авторитет суб'єктів (осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів державної влади та місцевого самоврядування тощо).

Проблема, пов'язана з обмеженням доступу до інформації, постійно залишається у полі зору багатьох вітчизняних науковців, зокрема, І.В. Арістова, Л.В. Кузенко, А.І. Марущака, В.В. Макаренка та інших. Проте, у працях зазначених вчених та інших дослідників комплексно не розглядаються питання протиправного використання особами, уповноваженими на виконання функцій держави, повноважень щодо надання грифів обмеження доступу відомостям.

Для розкриття окреслених проблемних питань, насамперед, визначимо базові поняття, якими будемо апелювати, правові засади та порядок віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом, перегляду їх грифів обмеження доступу, а також відповідальність за вказані правопорушення.

Відповідно до Закону України “Про інформацію” за режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом, яка за своїм правовим режимом є таємною і конфіденційною, що є власністю держави або окремих фізичних чи юридичних осіб [5].

Конфіденційна інформація, що є власністю держави, – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні державних органів чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності (далі державні органи та установи). Особливий порядок обліку, зберігання і використання таких відомостей та її матеріальних носіїв встановлено постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року № 1893 [6].

Державна таємниця (далі також – секретна інформація) – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані державною таємницею і підлягають охороні державою. Загальні засади та єдині вимоги до віднесення інформації до державної таємниці, засекречування, розсекречування її матеріальних носіїв та організації охорони секретної інформації визначені Законом України “Про державну таємницю” [7] та постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1561–12 [8].

Обмеження доступу до інформації здійснюється шляхом надання відповідному документу, виробу або іншому матеріальному носію відповідного грифа. Конфіденційній інформації, що є власністю держави, надається гриф “Для службового користування”, секретним відомостям – грифи “Таємно”, “Цілком таємно” та “Особливої важливості”. Необхідність надання грифів обмеження доступу матеріальним носіям інформації визначається виконавцем та особою, яка підписує документ, на підставі відповідних переліків відомостей.

Переліки відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надається гриф обмеження доступу “Для службового користування”, затверджуються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, а також обласними державними адміністраціями, в яких утворюються або у володінні, користуванні чи розпорядженні яких перебувають ці відомості. Розробляються такі переліки державними органами за компетенцією та з урахуванням орієнтовних критеріїв віднесення інформації до конфіденційної і доводяться до підпорядкованих або сфери управління підприємств, установ і організацій [6].

Звід відомостей, які становлять державну таємницю (ЗВДТ), формується Службою безпеки України згідно рішень державних експертів з питань таємниць у визначених сферах: оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки і охорони правопорядку [9].

На керівників організацій та структурних підрозділів (канцелярій, режимно-секретних відділів) покладені обов'язки зі здійснення постійного контролю за забезпеченням охорони інформації з обмеженим доступом, а також правильністю надання документам грифів обмеження доступу.

Крім цього, функціональні підрозділи державних органів та установ зобов'язані періодично проводити перегляд грифів обмеження доступу матеріальних носіїв інформації. У разі потреби в порядку, визначеному законодавством, уповноважені керівники організацій мають право зняти грифи з документів, якщо відомості, що містяться у них, не відповідають перелікам або ЗВДТ.

Відповідно до вимог статті 39 Закону України “Про державну таємницю” [7], статті 212-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення [10], постанови Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. [6] посадові особи державних органів та установ несуть дисциплінарну та адміністративну відповідальність за безпідставне надання грифу обмеження доступу матеріальним носіям інформації.

Незважаючи на те, що, на перший погляд, в цілому законодавчо урегульовано питання засекречування інформації та надання відомостям статусу конфіденційних, детальний аналіз та результати вивчення практичного застосування правових приписів викривають окремі недоліки, які дозволяють посадовим особам, уповноваженим на виконання функцій держави, використовуючи надані їм повноваження безпідставно обмежувати доступ до інформації.

Серед основних проблем слід виділи наступні, що заслуговують на першочергову увагу, – це недосконалість переліків відомостей, на підставі яких надаються грифи обмеження доступу до інформації, відсутність дієвого механізму перегляду грифів обмеження доступу документів та пропорційної відповідальності за проступки, яка б відображала ступінь суспільної небезпеки правопорушень.

Так, суть проблеми, що стосується питань підготовки, впровадження та використання переліків відомостей з обмеженим доступом, на підставі яких інформації надаються відповідні грифи обмеження доступу, полягає у відсутності на загальнодержавному рівні чітко визначених, об'єктивних та зрозумілих критеріїв віднесення інформації до категорій конфіденційної чи секретної.

Наприклад, Закон України “Про державну таємницю” містить лише єдиний суб'єктивний критерій віднесення інформації до секретної – “розголошення відомостей може завдати шкоди національній безпеці України” [7]. Передусім, звертає на себе факт використання законодавцем вставного слова “може”, яке вживається для вираження певної невпевненості та припущення. Поняття “національна безпека” є узагальненим, оскільки відповідно до Закону України “Про основи національної безпеки” під ним слід розуміти захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам [1].

Відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року інформація, що включається до переліків відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, повинна відповідати ряду вимог та відносних критеріїв. По-перше, створюватись за кошти держави. По-друге, використовуватись з метою забезпечення національних інтересів держави. По-третє, внаслідок розголошення такої інформації можливе: порушення конституційних прав і свобод людини та громадянина; створення перешкод у діяльності державних органів; настання негативних наслідків у внутрішньополітичній, зовнішньополітичній, економічній, військовій, соціальній, гуманітарній, науково-

технологічній, екологічній, інформаційній сферах та у сферах державної безпеки і безпеки державного кордону [6].

Проведений попередній аналіз зазначених вище критерії вказує, що їх застосування дозволяє засекретити великий масив інформації у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України, у разі необхідності включити до відповідних переліків інформації та відповідно надати гриф обмеження “Для службового користування” переважній більшості відомостей і документів, які знаходяться у користуванні або розпорядженні державних органів.

До цього часу невирішеним залишається проблема розробки та введення в дію загальнодержавного, на рівні Кабінету Міністрів України, переліку (зводу) відомостей, яким дозволяється надавати гриф обмеження доступу “Для службового користування”. Це призводить до неузгодженості змісту відомчих переліків таких відомостей центральних органів виконавчої влади, єдиної політики їх формування тощо. Як результат, одна і та ж інформація в одному державному органі є конфіденційною з грифом “Для службового користування”, натомість в іншому – відкрита і загальнодоступна.

Також, у переліках конфіденційних та секретних відомостей вимагають подальшої конкретизації та узгодження з законодавчими актами базові поняття, що використовуються, положення окремих статей тощо.

Слід зазначити, що вищезазначені зауваження переважно стосуються переліків конфіденційних відомостей. ЗВДТ редакції 2005 року [9] завдяки зусиллям спеціально уповноваженого органу державної влади у сфері забезпечення охорони державної таємниці Службі безпеки України та державних експертів з питань таємниць сформовано та підготовлено професійно, є безумовним кроком уперед, хоча і не позбавлене окремих вад.

Недосконалим також є визначений нормативно-правовими актами механізм перегляду грифів обмеження доступу документів. Так, в обов’язковому порядку щорічному перегляду на плановій основі підлягають лише секретні документи. Також, секретні документи повинні переглядатися на протязі шести місяців після закінчення встановлених строків засекречування матеріальних носіїв інформації та у разі підвищення чи зниження визначеного державним експертом з питань таємниць ступеня секретності такої інформації або скасування рішення про віднесення її до державної таємниці.

Що стосується конфіденційної інформації, що є власністю держави, то перегляду підлягають лише справи з документами постійного та тривалого (понад 10 років) зберігання з грифом “Для службового користування” у разі їх передачі із структурних підрозділів до архівів, а також при постійному зберіганні в архівному підрозділі (як правило не менш як один раз на 5–10 років).

Остаточне рішення про зняття грифа обмеження доступу має право прийняти лише керівник організації за умови, якщо відомості, що містяться в документах, не відповідають відповідним перелікам інформації. В іншому випадку розсекретити документ має право лише держаний експерт з питань таємниць за компетенцією, а зняти гриф “Для службового користування” – особи, які мають право затверджувати переліки відомостей, що містять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави (керівники центральних органів виконавчої влади, голови обласних державних адміністрацій).

Водночас, матеріали практики вказують, що роботи з перегляду та приведення грифів обмеження доступу до вимог законодавства в державних органах та установах майже не проводяться, насамперед, через недосконалість нормативно-правового регулювання вказаних питань, складність визначених законодавчими актами процедур та їх документального оформлення. Так,

протягом останніх років щорічно переглядається лише біля 10 відсотків від загальної кількості матеріальних носіїв інформації, що зосереджені в державних органах та установах.

У цьому плані є досить повчальним досвід США, де порушеним питанням приділяється значна увага. Так, нормативно-правові акти країни з питань охорони секретної інформації визначають чотири окремі та паралельно діючі системи розсекречування інформації. По-перше, це система, відповідно до вимог якої посадова особа, яка приймає рішення про надання грифа секретності носію інформації, визначає, коли та за яких обставин інформацію може бути розсекречено. По-друге, це система автоматичного розсекречування інформації через 25 років після обмеження до неї доступу, за винятком випадків, коли приймається окреме рішення. По-третє, це система, що забезпечує можливість перегляду інформації з метою її розсекречування після надходження відповідного запиту від установи, що обмежила доступ до неї. По-четверте, це процес систематичного перегляду класифікованої інформації з метою її розсекречування.

У США також функціонує міжвідомча апеляційна комісія з питань засекречування, яка є “кінцевою” інстанцією щодо вирішення питань пов’язаних із розсекречуванням і засекречуванням інформації, в т. ч. при розгляді зазначених питань у судах.

Для потреб урядових установ створено автоматизовану базу даних розсекреченої інформації. З метою відстеження термінів розсекречування документів, установи та організації зобов’язані вести спеціальну автоматизовану базу даних [11].

Таким чином, сутність корупційних дій, пов’язаних з обмеженням доступу до інформації, полягає у створенні штучних перешкод у доступі до інформації шляхом встановлення посадовими особами державних органів та установ обмежень щодо поширення відомостей, використовуючи для цього їх засекречування або переведення у категорію конфіденційних, що охороняються, та є власністю держави.

Проте, на практиці часто проблемним стає притягнення до відповідальності посадових осіб за проступки, пов’язані з безпідставним обмеженням доступу до конфіденційних відомостей. Так, посадові особи державних органів та установ за безпідставне надання документам грифу “Для службового користування”, не проведення робіт з перегляду грифів обмеження доступу таких матеріальних носіїв тощо несуть лише дисциплінарну відповідальність, оскільки вони своїми діями чи бездіяльністю лише порушили вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року [6]. Вказані дії осіб, уповноважених на виконання функцій держави, законодавцем не кваліфікуватись як корупційні, хоча є результатом протиправного використання наданих їм повноважень і зазвичай спрямовані на одержання певних переваг.

Вказані проблеми також характерні для секретної інформації. Відповідно до вимог ст. 39 Закону України “Про державну таємницю” [7], п.п. 2, 3, 4 ст. 212-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення [10], постанови Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 року № 1561-12 [8] посадові особи, винні у безпідставному засекречуванні інформації, або наданні грифа секретності матеріальним носіям конфіденційної, іншої таємної інформації, яка не становить державної таємниці, несуть дисциплінарну та адміністративну відповідальність. Водночас, для прийняття рішення судами про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за фактами безпідставного засекречування інформації уповноваженим органам необхідно довести факт необґрунтовано прийнятого рішення про надання документам відповідних грифів обмеження доступу інформації, що є досить складним через вище зазначені обставини. Як результат, протягом 2008 року з більш як 2 тис. розглянутих судами протоколів

про адміністративні правопорушення за статтею 212-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення лише 2 % стосувалося безпосередньо правопорушень, пов'язаних з безпідставним засекречуванням інформації.

Таким чином, можна дійти висновку, що для ефективного вирішення проблем безпідставного обмеження доступу до інформації, подолання корупційних проявів, які полягають у створенні штучних перешкод у доступі до відкритої інформації, необхідно суттєво удосконалити його правове регулювання, включаючи антикорупційну експертизу нормативно-правових актів у цій сфері. З цією метою, основні зусилля держаним органам необхідно зосередити на комплексному вирішенні низки питань, а саме:

1. Подальшому вдосконаленні нормативно-правової бази, яка регламентує питання обмеження доступу до інформації, зокрема, засекречування та розсекречування відомостей, надання та перегляд грифів обмеження доступу “Для службового користування”, формування переліків відомостей тощо. Зокрема, з урахуванням розробленої СБУ на виконання доручення Кабінету Міністрів України Концепції проекту Закону України “Про державні секрети” доопрацювати та ввести в дію відповідний законодавчий акт [12], положення якого будуть спрямовані на попередження корупційних діянь, пов'язаних із обмеженням доступу до інформації.

2. Налагодженні системи ефективного контролю та нагляду з боку керівництва організацій та уповноважених державних органів за дотриманням порядку обмеження доступу до матеріальних носіїв інформації, виконання робіт з перегляду їх грифів.

3. Законодавчому визначенні та впровадженні механізму притягнення до відповідальності суб'єктів правовідносин та їх посадових осіб за створення штучних перешкод у доступі до інформації.

4. Посиленні відповідальності за корупційні діяння, пов'язані з відмовою фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисне затримування її, надання недостовірної чи неповної інформації.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про основи національної безпеки України”// Відомості Верховної Ради України. – К., 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Закон України “Про боротьбу з корупцією” // Відомості Верховної Ради України. – К., 1995. – № 34. – Ст. 142.
3. *Проект* Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” (реєстр. № 0876). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://www.zakon.rada.gov.ua>>.
4. *Проект* Закону України “Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування” (реєстр. № 2362). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://www.zakon.rada.gov.ua>>.
5. Закон України “Про інформацію”// Відомості Верховної Ради України. – К., 1992. – № 48. – Ст. 650.
6. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893 “Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави” (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 48. – Ст. 31.
7. Закон України “Про державну таємницю” // Відомості Верховної Ради України. – К., 1994. – № 16. – Ст. 93.
8. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1561-12 “Про затвердження Порядку організації та забезпечення режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях”.
9. *Звід* відомостей, що становлять державну таємницю, затверджений наказом Голови СБ України від 12 серпня 2005 року № 440 і зареєстрований в Міністерстві юстиції України 17 серпня 2005 року за № 902/11182 // Офіційний вісник України. – К., 2005. – № 34. – Ст. 172.

10. *Кодекс України про адміністративні правопорушення*. – К.: Атіка, 2002. – 192 с.

11. *Венгер В.В.* Виступ // *Державні секрети України: нормативно-правове регулювання та наукове забезпечення (обговорення проекту Закону України “Про державні секрети”): Матеріали науково-практичної конференції, 25 червня 2008 р., м. Київ.* – К.: Наук. – вид. відділ НА СБ України, 2008. – Ст. 52–64.

12. *Проект Закону України “Про державні секрети”*. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <[http:// www.sbu.gov.ua](http://www.sbu.gov.ua)>.

В статье рассматривается вопрос нормативно-правового обеспечения ограничения доступа к сведениям, определяются основные направления преодоления коррупционных действий, связанных с ограничением доступа к информации.

The article deals with the question of the normative legal providing of the access limitation to the information, the main directions of overcoming corruption acts related to the access limitation to the information are determined.

Стаття надійшла до редакції журналу 18 травня 2009 року.

© О.Б. Розвадовський, 2009