

УДК 351.95

**Олександр РОЗВАДОВСЬКИЙ,**  
докторант аспірантури і докторантури Національної  
академії Служби безпеки України,  
кандидат юридичних наук



## **АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ ТА СЛУЖБОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ОСОБЛИВОСТІ, СУЧАСНИЙ СТАН І НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ**

Унаслідок підвищення ролі та значення інформації в життєдіяльності громадянина, суспільства, а також державних інституцій, усе більшої актуальності в системі національної безпеки України набуває забезпечення її інформаційної складової. З огляду на останні події, що відбуваються у державі, вимагає переосмислення положення статті 17 Конституції України [1], згідно з якою забезпечення інформаційної безпеки є однією з найважливіших функцій держави, справою всього українського народу.

У системі забезпечення інформаційної безпеки одне з провідних місць належить охороні державної таємниці та службової інформації, адже витік таких відомостей становить загрозу національним інтересам. Надійна охорона інформації з обмеженим доступом можлива лише за умови налагодження ефективної системи юридичної відповідальності, в якій особливе місце посідає адміністративна, оскільки її основними завданнями є попередження та недопущення заподіяння шкоди правовідносинам, що охороняються.

Питання юридичної та адміністративної відповідальності, в тому числі за порушення законодавства про державну таємницю і службову інфор-

мацію, віднаходимо у працях низки вчених, зокрема, А. Благодарного, І. Голосніченка, Н. Золотарьова, А. Комзюка, В. Лазарева, В. Мамутова, А. Марущака, О. Нападистого, Г. Слядневої, М. Стахурського, С. Сусліна, В. Федорова, В. Шкарупи та інших. Водночас, попри вагомий здобуток правничої науки у цій галузі знань, стала тенденція до зменшення кількості правопорушень у сфері охорони державної таємниці та службової інформації, є ще чимало законодавчих проблем, які потребують вирішення.

Метою статті є дослідження особливостей, сучасного стану й напрямів удосконалення адміністративної відповідальності у сфері охорони державної таємниці та службової інформації.

У філософському значенні «відповідальність» – це категорія етики та права, що відображає особливе соціальне й морально-правове ставлення особистості до суспільства і характеризується виконанням свого морального обов'язку та правових норм [2].

За відсутності в теорії права єдиного розуміння сутності та змісту юридичної відповідальності вчені розглядають її як санкцію, аналог зобов'язання, обов'язок або реакцію держави на правопорушення [3; 4]. Більшість науковців погоджується з тим, що основним сенсом ідеалу відповідальності у праві є її здатність позначати єдину, тобто однакову для усіх міру необхідної поведінки людей у суспільстві [6].

Основними видами юридичної відповідальності, які застосовуються у сфері охорони інформації з обмеженим доступом, є: конституційна; міжнародно-правова; кримінальна; адміністративна; цивільно-правова; дисциплінарна та матеріальна. Кожен вид відповідальності переслідує різні цілі і має свої особливості. Інститут адміністративної відповідальності вирізняється серед інших тим, що спрямований на забезпечення законності та правопорядку у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, зокрема охорони державної таємниці та службової інформації.

Інститут адміністративної відповідальності у сфері охорони державної таємниці як самостійний вид юридичної відповідальності запроваджено в нашій державі уперше 21 вересня 1999 року з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства про державну таємницю» [7].

У сфері охорони службової інформації адміністративну відповідальність за порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв такої інформації встановлено у травні 2004 року з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [8]. На відміну від державної таємниці інститут службової інформації проходить стадію становлення. Поняття службової інформації

ції (позначається грифом обмеження доступу «для службового користування») у її сучасному розумінні було введено в правовий обіг 2011 року, після набуття чинності нової редакції Закону України «Про інформацію» (від 13.01.2011) [9] та прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» [10]. Доти вказана категорія інформації відносилася до «конфіденційної інформації, що є власністю держави».

Варто зазначити, що адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері охорони інформації з обмеженим доступом у правовій системі колишнього СРСР була відсутня, на відміну від кримінальної та дисциплінарної. Хоча органи державної безпеки СРСР того часу були наділені окремими адміністративними повноваженнями у сфері охорони державної і службової таємниці.

Адміністративна відповідальність є особливим видом юридичної відповідальності, якій, з одного боку, притаманні загальні ознаки — відповідальність настає за наявності вини особи у скоєнні протиправного діяння, конкретизується юрисдикційним актом компетентних органів, пов'язана з державним примусом тощо, з іншого — вона має особливості та специфічні ознаки [11], що характерні для сфери охорони інформації з обмеженим доступом. До основних з них можна віднести наступні.

По-перше, вона настає за вчинення адміністративного правопорушення (проступку), який поряд із злочином, дисциплінарним проступком та цивільно-правовим деліктом є самостійним видом юридичних правопорушень. Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) [12] передбачені наступні види адміністративних проступків, які безпосередньо пов'язані з питаннями забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом: стаття 212-2 «Порушення законодавства про державну таємницю»; стаття 212-5 «Порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію».

По-друге, результатом притягнення особи до адміністративної відповідальності є накладення на неї адміністративного стягнення — особливого виду юридичних санкцій (стягнень), перелік яких визначений ст. 24 КУпАП.

Адміністративні стягнення застосовуються з метою підтримання такого порядку суспільних відносин у сфері охорони інформації з обмеженим доступом, який би найбільшою мірою відповідав інтересам держави та суспільства, а також виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами.

По-третє, заходи адміністративної відповідальності здійснюються визначені КУпАП та законодавчими актами державні органи, а також їх по-

садові особи — відносно правопорушників, які не перебувають із ними у відносинах організаційного підпорядкування. Відповідно до статті 255 КУпАП протоколи про адміністративні правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи: Служби безпеки України (далі — СБ України) у справах про правопорушення, передбачені статтями 212-2 (крім пункту 9 частини першої), 212-5 КУпАП; Держспецзв'язку — за статтями пунктом 9 частини першої статті 212-2 КУпАП.

По-четверте, адміністративна відповідальність характеризується особливим процесуальним порядком провадження у справах про адміністративні правопорушення, який визначено КУпАП. Від кримінального та цивільного процесів це провадження відрізняється відносною простотою (меншою кількістю передбачених законодавством процесуальних дій), оперативністю (меншою тривалістю провадження в часі) й економічністю (меншими матеріальними витратами на здійснення провадження).

По-п'яте, притягнення до адміністративної відповідальності та накладення адміністративного стягнення не спричиняє для правопорушника судимості (як у випадку кримінальної відповідальності) та не є безпосередньою підставою для звільнення його з роботи за правопорушення у сфері охорони інформації з обмеженим доступом (як у випадку вчинення дисциплінарного стягнення).

По-шосте, адміністративна відповідальність, як і кримінальна, — це відповідальність правопорушника перед державою та суспільством, яка виявляється у тому, що ініціатива щодо притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності, обов'язок доводити винуватість правопорушника належать державі.

По-сьоме, для забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи правопорушника, допускається адміністративне затримання особи та ряд інших заходів, визначених статтями 261-263 КУпАП.

Адміністративне затримання особи може провадитися лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України. Так, 11 травня 2004 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [8], яким розширено права посадових осіб органів СБ України та дозволено: доставляти порушників законодавства про державну таємницю до органів СБ України; здійснювати адміністративне затримання осіб, які вчинили порушення законодавства про державну таємницю; проводити особистий огляд й огляд речей, а також вилучати речі і документи, що були знаряддями або безпосереднім об'єктом правопорушення. Нині механізм та особливості застосування СБ України заходів забезпечення провадження у справах

про адміністративні порушення законодавства про державну таємницю визначаються відомчим наказом [13].

Сучасний стан й ефективність інституту адміністративної відповідальності у сфері охорони державної таємниці та службової інформації відображаються насамперед у діяльності СБ України. Так, протягом 2009–2013 років за матеріалами цього відомства судами притягнуто до адміністративної відповідальності за статтями 212<sup>2</sup> та 212<sup>5</sup> КУпАП відповідно 5607 та 743 осіб. Слід відмітити стійку тенденцію до скорочення протягом останніх років кількості складених і направлених СБ України до суду протоколів про адміністративні правопорушення (за ст. 212<sup>2</sup> КУпАП з майже 1,3 тис. протоколів у 2009 році до 870 протоколів у 2013 році). Це, насамперед, пов'язано зі зменшенням за останні п'ять років кількості суб'єктів режимно-секретної діяльності та порушень законодавства у сфері охорони державної таємниці й службової інформації, що виявляються органами державної безпеки. Крім цього, протягом останніх років СБ України на плановій основі застосовувалися додаткові заходи з приведення організації режимно-секретної діяльності на об'єктах інформаційної діяльності у відповідність до вимог законодавства про державну таємницю.

Водночас проведений за матеріалами органів адміністративної юрисдикції аналіз правозастосовної практики за статтями 212<sup>2</sup>, 212<sup>5</sup> КУпАП свідчить про необхідність удосконалення інституту адміністративної відповідальності у сфері охорони державної таємниці та службової інформації за рядом напрямків.

Так, з урахуванням внесених у 2011 році змін до інформаційного законодавства, внаслідок чого було запроваджено новий вид інформації з обмеженим доступом — службову інформацію (який фактично замінив конфіденційну інформацію, що є власністю держави), виникла потреба у назві та частині першій статті 212<sup>5</sup> КУпАП поняття «конфіденційної інформації, що є власністю держави» замінити словами «службової інформації», що було зроблено лише у березні 2014 року. Це дасть змогу попереджувати витік такої інформації, а уповноваженому органу складати в установленому законодавством порядку протоколи про адміністративні правопорушення в системі обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію.

До того ж необхідно на законодавчому рівні закріпити саме поняття «службової інформації» та визначити конкретні критерії віднесення інформації до цього виду. Адже нині службова інформація, закріплена у ст. 21 Закону України «Про інформацію» [9] та статтях 6, 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [10], не має свого законодавчого визначення, хоча вказані правові акти і розкривають його зміст та правові ознаки. Це, як зазначалося, пов'язано з тим, що сучасний інститут службо-

вої інформації в Україні проходить стадію розвитку і становлення.

У ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [10] лише визначено, що до службової інформації може належати лише дві категорії інформації. По-перше, це інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень. По-друге, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Питання доцільності встановлення адміністративної відповідальності для юридичних осіб є дискусійним, оскільки існують різні концептуальні погляди на цю проблему, а саме: ототожнення вини юридичної особи з виною її працівників; вина юридичної особи розглядається як наслідок нежиття заходів для недопущення правопорушення.

Автор поділяє точку зору, що в КУпАП необхідно закріпити норму, яка б передбачала адміністративну відповідальність юридичних осіб за порушення законодавства про державну таємницю та службову інформацію. Пропонується вважати дії юридичної особи винними, якщо вони є наслідком усвідомлених дій (бездіяльності) її посадових осіб, працівників, а також осіб, які не перебувають з нею у трудових відносинах, але виконують певні дії в інтересах юридичної особи за договором [14].

З огляду на збільшення протягом останніх років кількості окремих категорій дисциплінарних правопорушень, які виявляються органами державної безпеки, їх масштабність і динаміку необхідно розширити коло адміністративних проступків у сфері охорони державної таємниці та службової інформації. Перш за все вбачається за доцільне встановити адміністративну відповідальність посадових осіб за дії, які виражаються у порушенні: встановлених правил ведення секретного діловодства, яким визначається єдиний порядок підготовки, зберігання та поширення документів; обладнання приміщень і місць, які використовуються для роботи й зберігання матеріальних носіїв секретної та службової інформації; організації і проведення робіт з перегляду грифів обмеження доступу та розсекречування матеріальних носіїв секретної інформації.

Більш чітко мають бути регламентованими відповідні процесуальні дії, спрямовані на збирання доказів у справі про адміністративне правопорушення, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Як відомо, ці дані встановлюються, окрім протоколу про адміністра-

тивне правопорушення та пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, показами свідків, висновками експертів, речовими доказами й іншими документами. Особливістю доказів є те, що вони мають бути одержані у встановленому порядку, в іншому разі вони не матимуть доказової сили.

Водночас чинне адміністративно-процесуальне законодавство не встановлює порядку виклику особою, уповноваженою складати протокол про адміністративне правопорушення, свідків та не передбачає наслідків неявки останніх за викликом. КУпАП також не визначає порядок відбору пояснень, опитування та оформлення показів свідка. Як наслідок, уповноважена особа діє на власний розсуд.

Тому досить поширеними в адміністративно-процесуальній практиці є випадки, коли суб'єкти провадження у справах про адміністративні правопорушення при підготовці матеріалів до розгляду за аналогією застосовують порядок виклику і допиту свідків, який визначено у кримінально-процесуальному законодавстві [15].

Ускладнює здійснення процесуальної діяльності також та обставина, що чинним законодавством не передбачена відповідальність свідка адміністративного правопорушення за відмову від дачі показань і завідомо неправдиве свідчення на стадії порушення справи про адміністративне правопорушення, як це, наприклад, визначено для свідків злочину [14].

Досить часто для вирішення питання про порушення адміністративної справи за пп. 2, 3, 4 ст. 212<sup>2</sup> КУпАП виникає необхідність проведення експертиз на предмет відповідності вимогам законодавства процедур засекречування інформації, надання грифа секретності матеріальним носіям інформації, яка не становить державної таємниці, або ненадання грифа секретності матеріальним носіям.

Утім вчені-правники зазначають, що чинним законодавством не визначені порядок призначення експертизи, форма документа — доручення на проведення експертизи, механізм виплати винагороди експерту. Неврегульованими залишається також ціла низка інших питань, які вирішуються на практиці неоднозначно [16].

Виходячи з інтересів охорони інформації з обмеженим доступом, необхідно передбачити можливість закритого розгляду судами справ про адміністративні порушення законодавства про службову інформацію, за умови забезпечення прав громадян.

Слід зауважити, що у травні 2004 року Верховною Радою України внесено зміни до ст. 249 КУпАП, що дає змогу розглядати справи про адміністративні правопорушення у закритому режимі у випадку, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці.

Вбачається, що така практика є повністю виправданою, з огляду на можливість завдання шкоди національній безпеці внаслідок розголошення

секретних та службових відомостей. Адже проведення в окремих випадках закритих судових розглядів викликано об'єктивною необхідністю і не повинно виходити за її межі. Закриття судової діяльності несе у собі розрив основного зв'язку між судом та суспільством. У цілому, відповідаючи суспільним інтересам, закритий судовий розгляд має бути дозволений лише тоді, коли захист громадян, відомостей має для суспільства й судочинства першочергове значення [18].

Додаткового опрацювання вимагає питання щодо збільшення суми штрафів, які накладаються на осіб, винних у порушенні законодавства про державну таємницю та службову інформацію. Слід виходити з того, що адміністративне стягнення, відповідно до ст. 23 КУпАП, є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами.

Таким чином, все вище викладене дає підстави дійти висновку, що інститут адміністративної відповідальності у сфері охорони державної таємниці та службової інформації, з огляду на його особливості й сучасний стан, потребує подальшого удосконалення. У чинний КУпАП необхідно внести зміни і доповнення, які забезпечать адміністративно-правову охорону службової інформації, розширять коло адміністративних проступків у досліджуваній нами сфері, визначають порядок виклику особою, яка уповноважена складати протокол про адміністративне правопорушення, свідків та встановлять їх відповідальність за відмову від дачі показань або завідомо неправдиві свідчення на стадії порушення справи про адміністративне правопорушення, врегулюють питання проведення експертиз.

Треба зауважити, що існує низка інших питань у діяльності державних органів щодо провадження справ про адміністративні правопорушення законодавства про державну таємницю і службову інформацію, які потребують вирішення, а саме: розширення прав осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, що гарантувало б прийняття законного та обґрунтованого рішення за справою; формування дієвого механізму оскарження постанов суду у справах про адміністративне правопорушення тощо. Порушені питання свідомо не розглядалися в публікації, оскільки вони мають самостійний характер та повинні стати предметом окремих спеціальних наукових досліджень.

#### Перелік використаних джерел

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
2. Философский словарь / Под ред. М. М. Розенталя. – 5-е изд. – М., 1975.



3. Мамутов В. К., Овсиенко В. В., Юдин В. Я. Предприятие и материальная ответственность. – К. : Наук. думка, 1971. – 191 с.
4. Марущак А. І. Правові основи захисту інформації з обмеженим доступом : Навч. посібник. – К. : Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2007. – 245 с.
5. Сляднева Г.О. Право суб'єкта господарювання на комерційну таємницю та його захист : Дис. к.ю.н. : 12.00.04 / Сляднева Ганна Ованесівна ; Одеська національна юридична академія. – О., 2004. – 211 арк.
6. Лазарев В. М., Федорова, В. Г. Принцип правового равенства и юридическая ответственность (проблемы методологии и теории взаимосвязи) : [монография] / В. М. Лазарев, В. Г. Федорова ; МОУ «Волжский институт экономики, педагогики и права». – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2005. – 132 с.
7. Закон України від 21 вересня 1999 року № 1080-XIV «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства про державну таємницю» // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 49. – ст. 429.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 11 травня 2004 року № 1703-4 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 32. – Ст. 394.
9. Закон України «Про інформацію» // офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2657-12](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2657-12).
10. Закон України «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2939-17](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2939-17).
11. Адміністративне провадження у справах про порушення законодавства про державну таємницю : навч. посіб. / А. М. Благодарний, О. Г. Нападистий, О. Б. Розвадовський, С. В. Сусліп. – К. : Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2009. – 108 с.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10).
13. Наказ СБ України від 17 серпня 2006 року № 549 «Про затвердження Інструкції про порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері охорони державної таємниці та конфіденційної інформації, що є власністю держави» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 37.
14. Благодарний А. М. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю : Монографія. – К. Вид-во НА СБ України, 2008. – 180 с.
15. Голосніченко І., Стахурський М., Золотарьова Н. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження в справах про адміністративні проступки // Право України. – 2002. – № 2.
16. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 202. – 336 с.
17. Шкарупа В. К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльнос-

ті органів внутрішніх справ (міліції) : Дис. д.ю.н.: 12.00.07. – К., 1996. – 426 с.

18. Благодарний А. М. До питання закритого розгляду справ про адміністративні правопорушення у суді // Проблеми законності: Республіканський міжвідомчий науковий збірник. Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – 2002. – Випуск 54.

**РОЗВАДОВСЬКИЙ О. Адміністративна відповідальність у сфері охорони державної таємниці та службової інформації: особливості, сучасний стан і напрями удосконалення.**

У статті досліджуються особливості, сучасний стан та напрями удосконалення адміністративної відповідальності у сфері охорони державної таємниці й службової інформації.

*Ключові слова:* адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, державна таємниця, службова інформація.

**РОЗВАДОВСКИЙ А. Административная ответственность в сфере охраны государственной тайны и служебной информации: особенности, современное состояние и направления усовершенствования.**

В статье исследуются особенности, виды и направления усовершенствования юридической ответственности в сфере охраны государственной тайны и служебной информации.

*Ключевые слова:* административная ответственность, административные правонарушения, государственная тайна, служебная информация.

**ROZVADOVSKY O. Administrative responsibility in the area of state secret and service information protection: peculiarities, present condition and ways of improving.**

This article explores the features, types and directions of improvement of legal liability in the field of protection of state secrets and proprietary information

*Key words:* administrative responsibility, administrative offenses, a state secret, service information.