

**КОГНІТИВНИЙ АНАЛІЗ НЕЗАКОННОГО ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЇ
У КОНТЕКСТІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНОГО З КОРУПЦІЄЮ****COGNITIVE ANALYSIS OF ILLEGAL USE OF INFORMATION
IN THE CONTEXT OF A CORRUPTION OFFENSE**

Кушнір І.П., д. ю. н.,

заступник начальника кафедри адміністративної діяльності

Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

Царенко О.М., к. ю. н., доцент,

доцент кафедри адміністративної діяльності

Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

Царенко С.І., к. ю. н., доцент,

доцент кафедри теорії права та кримінально-процесуальної діяльності

Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

Стаття присвячена висвітленню особливостей відповідальності за незаконне використання інформації як адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією. В статті досліджуються питання використання та маніпулювання інформацією, яка стала відома особі у зв'язку із виконанням службових та інших обов'язків. З'ясовано, що прогалини інформаційного законодавства створюють небезпеку для охорони й захисту інформації, а також використовуються посадовими особами для власної вигоди тощо.

Встановлено, що статті 22, 43 Закону України «Про запобігання корупції» визначають заборони розголошення інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків. Зокрема, стосується інформації, яка обмежена у доступі (конфіденційна та службова). Незаконне розголошення інформації посадовою особою означає порушення нею мети збору, обробки й захисту інформації та надання відомостей третім особам, які вона не мала права поширювати. Але разом з тим у статті 172-8 КУпАП йдеться про головну визначальну рису – використання інформації з порушенням вимог законодавства з урахуванням та задоволенням власних потреб (посадовою особою), отримання вигоди від інформації, якою володіє чи розпоряджається, а також від службового становища.

Окрему увагу акцентовано на аналізі судової практики. Наголошено на тому, що розголошення інформації має місце тоді, коли службова особа надала чи повідомила відому (у зв'язку із службовим становищем) їй інформацію третім особам, які нею не володіють. Зазначено, що терміни обробки та зберігання інформації можуть бути різні, тому за розголошення інформації, до якої особа була допущена під час виконання обов'язків, вона повинна нести відповідальність незалежно від моменту припинення перебування на посаді.

Охарактеризовано, що корупційне діяння має місце, коли наявні такі елементи: сам державний службовець; владні повноваження, якими він може розпоряджатися на власний розсуд; факт зловживання цими повноваженнями; вигода (у грошовому чи іншому вигляді), що її державний службовець отримує внаслідок такого зловживання. У висновку зазначаються проблеми кваліфікації адміністративного правопорушення за статтею 172-8 КУпАП.

Ключові слова: корупція, адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, склад правопорушення, запобігання корупції, відповідальність, інформація, незаконне використання інформації.

The article focuses on the specifics of liability for illegal use of information as an administrative offense related to corruption. The article examines the use and manipulation of information that has become known to a person in connection with the performance of official and other duties. It has been found that gaps in information legislation pose a danger to the protection and security of information, as well as being used by officials for their own benefit, and so on.

It is established that Articles 22 and 43 of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» prohibit the disclosure of information that has become known to a person in connection with the performance of his official duties and professional duties. In particular, it concerns information that is restricted in access (confidential and official).

Illegal disclosure of information by an official means that he violates the purpose of collecting, processing and protecting information and providing information to third parties, which he had no right to disseminate. However, Article 172-8 of the Code of Administrative Offenses deals with the main defining feature – the use of information in violation of the law, taking into account and meeting their own needs (official), benefiting from information he owns or disposes of, as well as official position.

Particular attention is paid to the analysis of judicial practice. It is emphasized that the disclosure of information occurs when an official has provided or communicated information known (due to official position) to third parties who do not own it. It is noted that the terms of processing and storage of information may be different, so for the disclosure of information to which a person was admitted during the performance of duties, he should be responsible regardless of the moment of termination of office.

It is described that an act of corruption occurs when the following elements are present: the civil servant himself; powers that he may dispose of at his own discretion; the fact of abuse of these powers; the benefit (in cash or otherwise) that a civil servant receives as a result of such abuse. In the conclusion problems of qualification of an administrative offense according to article 172-8 Code of Ukraine on Administrative Offenses are noted.

Key words: corruption, administrative offenses related to corruption, corpus delicti, prevention of corruption, responsibility, information, illegal use of information.

Важливим завданням, вирішення якого вимагає перед державною владою українське суспільство, а також Європейський Союз, є подолання корупції. Одним із оптимальних кроків, стало встановлення жорстких обмежень діяльності та відповідальності за діяння, які є не тільки корупційними, але й ті, які тим чи іншим чином пов'язані з корупцією. Багатоманітність корупційних проявів зумовлюють використання

правопорушниками різних методів, способів, засобів їх учинення, у тому числі використання та маніпулювання інформацією, яка стала відома у зв'язку із виконанням службових та інших обов'язків.

Правове регулювання відносин, об'єктом яких є інформація знайшло закріплення у законах України «Про інформацію», «Про державну таємницю», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інфор-

мації», «Про звернення громадян» та багатьох інших. Значний обсяг нормативно-правових актів, що врегулюють інформаційні відносини не повною мірою охоплює сучасні інформаційні та цифрові реалії повсякденного життя українців та органів державної влади. Так, на розгляді Верховної Ради України знаходиться Проект Закону про захист персональних даних, який більше враховує реалії, ніж чинний. Прогалини інформаційного законодавства створюють небезпеку для охорони й захисту інформації, а також використовуються посадовими особами для власної вигоди тощо.

Включення до Кодексу України про адміністративні правопорушення у межах глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» статті 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень» не привернуло окремої уваги науковців. Фрагментарно це питання розкрито у межах дослідження інформаційних деліктів такими науковцями, як Н. П. Бортник, Л. В. Білінська О. В. Кохановською, І. П. Сторожук; О. О. Дудоровим здійснено аналіз судової практик; О. О. Дудоров, Р. О. Мовчан, В. Г. Сенік кваліфікували адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Разом з тим, дане правопорушення проаналізоване у контексті складу правопорушення, що пов'язаного з корупцією С. С. Чернявським, Р. А. Сербиним, І. Д. Пастухом, В. Л. Костюком, В. О. Мартиненком, О. М. Стрільцовим, М. В. Пашковською, Н. В. Федоровською, В. Г. Сюравичиком та іншими.

Метою статті є когнітивний аналіз адміністративної відповідальності за незаконне використання інформації у контексті правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Виклад основного матеріалу. Установлені правові режими інформації передбачають дотримання відповідних умов її обробки та захисту. Правовий режим інформації з обмеженим доступом стосується виключно тих видів, які визначені у ч. 1 ст. 21 Закону України «Про інформацію» [1]. В умовах сучасного інформаційного суспільства найбільшою загрозою неправомірного поширення інформації, яка обмежена у доступі, залишається людина, а, отже, створює небезпеку правовому режиму інформації. Найбільш важливу та вразливу інформацію може поширити особа, якій така інформація стала відомою та була довірена у зв'язку із виконанням нею службових та посадових обов'язків.

Законодавець у главі 13-А КУпАП встановив, що таке правопорушення як «незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень» [2, ст. 172-8] є не просто адміністративним правопорушенням, а й таким, що пов'язане із корупцією. Установлення відповідальності забезпечує дієвість заборон, передбачених у статтях 22, 43 Закону України «Про запобігання корупції» [3]. У статті 22 цього Закону чітко визначена заборона будь-якого використання службового становища (можливостей) у приватних інтересах або одержання неправомірної вигоди [3, ст. 22]. Стаття 43 цього Закону містить пряму вказівку на заборону розголошення інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків [3, ст. 43].

Дана заборона встановлена у Конвенції ООН проти корупції, у якому зазначено, що заходи, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів, можуть включати установлення обмежень, у належних випадках і на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконан-

ням яких вони здійснювали нагляд» [4, с. 187]. Такі обмеження застосовуються також після залишення служби (п. 10 Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб (ООН, 1996)). Державний службовець не повинен використовувати інформацію, яку він може отримати під час або внаслідок своєї роботи, неналежним чином (статті 11, 22 Кодексу поведінки державних службовців (Рекомендації КМРС, 2000)) [5, с. 47].

Диспозиція ч. 1 ст. 172-8 КУпАП встановлює відповідальність за «незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень» [2]. Зокрема, стосується інформації, яка обмежена у доступі [3, ст. 43] (конфіденційна та службова), інша інформація є відкритою. За розголошення державної таємниці, службової інформації (зібраної у процесі оперативно-розшукової інформації, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони) передбачена кримінальна відповідальність тощо [6, ст.ст. 328, 330, 422].

Незаконне розголошення інформації посадовою особою означає порушення нею мети збору, обробки й захисту інформації та надання відомостей третім особам, які вона не мала права поширювати. Частина 2 статті 19 Конституції України беззаперечно установила, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Отже, для з'ясування обсягу змісту «незаконне розголошення інформації» необхідно розмежувати підстави правомірного поширення інформації.

Поширення інформації посадовою особою можливо на законних підставах у разі, коли:

- є обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати публічну інформацію;
- у разі виконання повноважень як представника прес служби органу влади;
- у разі делегування повноважень керівником надати коментар, роз'яснення, обґрунтування тощо;
- реагування на парламентський, громадський та державний контроль за дотриманням прав на доступ до публічної інформації;
- у межах реагування на запити на інформацію;
- надання інформації правоохоронним та іншим компетентним органам;
- інформація є загальновідомою, перебуває у загальному доступі та/або поширена іншими особами;
- інформація яка стала відомою не у зв'язку із виконанням посадових обов'язків;
- у разі надання особою згоди на розголошення її даних; щодо надання адміністративних послуг тощо.

Загалом О. О. Дудоров зазначає на відсутності у законодавстві терміну «незаконного розголошення» інформації. Разом з тим використовуються терміни:

- передача відомостей (ст. 6 Закону України «Про психіатричну допомогу»);
- надання відомостей (ст. 26 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»);
- повідомлення про захворювання (ст. 30 Сімейного Кодексу України; ст. 18 Закону України «Про протидію захворюванню на туберкульоз»)
- здійснення розкриття банківської таємниці (ст. 62 Закону України «Про банки і банківську діяльність»).

Крім цього, науковець робить висновок, про те, що «у досліджуваній статті відсутня відповідна вказівка на незаконність такого діяння, як використання в інший спосіб відповідної інформації, що є вадою нормотворчої техніки, яку слід усунути у диспозиції ст. 172-8 КУпАП. На користь такої пропозиції вказує і назва цій статті, в якій йдеться саме про «незаконне» використання інформації» [7, с. 230].

У контексті етимології «незаконний» словник української мови надає такі значення: який забороняється законом, порушує закон; який суперечить законові, йде врозрід з ним [8]. Отже, законодавець застосував узагальнену категорію діянь, вчинення яких буде порушенням правового режиму інформації. Зокрема, під ними необхідно розуміти передачу, надання, повідомлення відомостей, розкриття таємниці тощо, які заборонені чи не передбачені законодавством. З урахуванням цього, незаконне використання інформації є проявом активної поведінки посадової особи, про що також зазначає О. О. Дудоров [7, с. 206]. Але разом з тим у статті 172-8 КУпАП йдеться про «незаконне використання» інформації. Під «використанням» розуміють застосовувати, вживати що-небудь з користю, користуватися чимсь [9]. Тобто головною визначальною рисою є використання інформації з порушенням вимог законодавства з урахуванням та задоволенням власних потреб (посадовою особою), отримання вигоди від інформації, якою володіє чи розпоряджається, а також від службового становища, щось від цього мати.

При складанні протоколів уповноважені органи мають чітко відображати в них – яка саме інформація була розголошена або незаконно використана в інший спосіб. У протилежному випадку суди закривають відповідні матеріали через відсутність складу правопорушення, зокрема, його предмету [7, с. 220].

Як засвідчує аналіз судової практики, найчастіше предметом аналізованого правопорушення стає:

інформація про проведення планових та позапланових перевірок суб'єктів господарювання;

інформація, необхідна для уникнення відповідальності за незаконний вилов водних ресурсів, незаконне видобування корисних копалин, незаконне перетинання державного кордону;

інформація про персональні дані особи;

про вільні земельні ділянки тощо [7, ст. 220].

Посадова особа, як суб'єкт правопорушення, яка розголошує або використовує інформацію, має діяти перш за все в своїх інтересах, мати чіткий корисливий мотив, як суб'єкт складу правопорушення за ст. 172-8 КУпАП.

Розголошення інформації має місце тоді, коли службова особа надала чи повідомила відому (у зв'язку із службовим становищем) їй інформацію третім особам, які нею не володіють. Під володінням розуміється не юридична правомочність, що є складовою права власності (володіння, користування, розпорядження), а характеристика фактичного стану, тобто факт контролю суб'єкта над певною інформацією як нематеріальним об'єктом (інформація зберігається у суб'єкта в зафіксованому на матеріальному носії вигляді або іншим чином доступна йому) [10, с. 78]. Тому термін «розпорядник» лише позначає, що інформація знаходиться у фізичному контролі суб'єкта, а не те, що він має право розпоряджатися і визначати долю інформації на свій розсуд [11].

Розголошення інформації може відбуватись будь-яким доступним комунікаційним шляхом: усне повідомлення (особисто під час зустрічі так і із використанням мобільного зв'язку), письмово (у паперовому вигляді, за допомогою месенджерів, соціальних мереж, електронної пошти, соціальних мереж). Важливий сам факт передачі інформації.

Окремої уваги заслуговує той факт, що коли особа звільнилась з роботи/служби, поширила відому їй за міс-

цем попередньої посади інформацію обмежену у доступі, при цьому вона не підлягає відповідальності. Таке положення впливає з примітки статті 172-8 КУпАП (хто є суб'єктом даного правопорушення), хоча у диспозиції цієї статті визначено, що інформацію отримує особа під час виконання службових чи інших обов'язків. Терміни обробки та зберігання інформації можуть бути різні, тому за розголошення інформації, до якої особа була допущена під час виконання обов'язків, вона повинна нести відповідальність незалежно від моменту припинення перебування на посаді. Примітка статті 172-8 КУпАП суперечить положенню статті 26 (Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування) Закону України «Про запобігання корупції». Ця норма забороняє особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом [3, п. 2 ч. 1 ст. 26].

Для притягнення до відповідальності за незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень, як і для інших правопорушень передбачених у главі 13-А важливою умовою є наявність чотирьох обов'язкових елементів: об'єкта посягання, об'єктивної та суб'єктивної сторони і суб'єкта правопорушення. Тобто, щоб корупційне діяння відбулося, мають бути наявні такі елементи: сам державний службовець; владні повноваження, якими він може розпоряджатися на власний розсуд; факт зловживання цими повноваженнями; вигода (у грошовому чи іншому вигляді), що її державний службовець отримує внаслідок такого зловживання [12, с. 32].

Висновки. Сьогодні у інформаційному суспільстві поширення інформації, у тому числі, яка стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень має соціально-правовий аспект.

По-перше, сама особа, як суб'єкт різноманітних відносин, у тому числі як користувач соціальними мережами, доволі часто поширює про себе інформацію. Отже, у такому випадку важко встановити джерело поширення інформації та встановити вину посадової особи.

По-друге, посадові особи можуть поширити інформацію, що стала їм відома у зв'язку із виконанням обов'язків, своїм знайомим з виправдовуванням, на кшталт «так це ж своїм», при цьому можливий відсутній корупційний аспект.

По-третє, через складність процедури доказування незаконного розголошення або використання інформації, громадяни не бажають виявляти претензії до посадових осіб щодо відновлення порушеного права чи притягнення винних до відповідальності.

По-четверте, недостатня зрілість інформаційної приватності у суспільстві призводить до того, що особи взагалі не бажають «утаємничуватись» й не вважають поширення такої інформації чимось протиправним, негативним.

По-п'яте, не завжди розголошення інформації пов'язано з особистою вигодою, тому не може підпадати під відповідальність за цією статтею.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 року. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
3. Про запобігання корупції : Закону України від 14 жовтня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
4. Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / за ред. М. І. Хавронюка. 2 вид., переробл. і допов. Київ : ВД «Дакор», 2017. С. 420.
5. Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією : наук.-практ. комент. / С. С. Чернявський, Р. А. Сербин, І. Д. Пастух та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. 90 с.

6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page7>
7. Узагальнення судової практики у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (статті 172-4–172-9 КУпАП): д. ю. н., проф. Дудоров О. О. Київ 2019 р., 263 с.
8. Словник української мови. В 11 томах. Том 5. 1974. С. 308. URL: <http://sum.in.ua/s/nezakonnyj>
9. Словник української мови. В 11 томах. Том 1. 1970. С. 412. URL: <http://sum.in.ua/s/vykorystovuvaty>
10. Кушнір І. П. Нормативно-правове регулювання інформаційних відносин у діяльності Державної прикордонної служби України: теоретичні та організаційні аспекти : монографія / за заг. ред. д-ра юрид наук Р. М. Ляшука, Хмельницький. Вид-во: ПП «Монускрипт», 2020. 528 с.
11. Розпорядники інформації. Методичні рекомендації Головного територіального управління юстиції у Донецькій області м. Краматорськ, 2016. URL: <http://justice-dn.gov.ua/index.php/19-publiczna-informatsiya/1077-rozporядniki-informatsiji>
12. Бортник Н. П., Білінська Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. Вип. 3. № 845 (10). 2016. С. 28–33.