

УДК 342.9:5.08

Шульженко Игорь Владиславович –
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой гуманитарных
и правовых дисциплин

Донецкого национального университета экономики
и торговли имени Михаила
Туган-Барановского (г. Кривой Рог)

Igor V. Shulzhenko –

candidate of juridical sciences,
associate professor, head of the humanitarian
and law disciplines department,

Donetsk National University of Economics and Trade
named after Mikhaylo Tugan-Baranovskiy (Kryvyi Rih)
(7/11, Spaska Str., Kryvyi Rih, Ukraine)

Шурупова Екатерина Владимировна –

доцент, к.ю.н., доцент кафедры
философии и социальных наук

ГВУЗ «Криворожский национальный университет»

Ekaterina V. Shurupova –

Associate Professor of the Law,
lecturer of philosophy and social sciences
of the GVUZ “Kryvyi Rih National University”
(24/8, Vatutyna Str., Kryvyi Rih, Ukraine)

Правовой анализ непредоставления информации на запрос как один из видов противоправных деяний субъектов административной ответственности

В дослідженні автори аналізують ненадання інформації на запит як один з видів протиправних діянь суб'єктів адміністративної відповідальності. Авторами приділяється увага не тільки з'ясуванню правової природи, видів і особливостей запитів на інформацію, але і встановлюється склад протиправного діяння – ненадання інформації по запиту. В дослідженні розглянуті питання про визначення об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта і суб'єктивної сторони визначеного адміністративного правопорушення у галузі доступу громадян до інформації.

Ключові слова: ненадання інформації на запит, індивідуальний запит, колективний запит, доступ до публічної інформації, адміністративна відповідальність, розпорядники інформації.

В исследовании авторы анализируют непредоставление информации на запрос как один из видов противоправных деяний субъектов административной ответственности. Авторами уделяется внимание не только выяснению правовой природы, видов и особенностей запросов на информацию, но и устанавливается состав противоправного деяния – непредоставление информации по запросу. В исследовании рассмотрены вопросы об определении объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны обозначенного административного правонарушения в сфере доступа граждан к информации.

Ключевые слова: непредоставление информации на запрос, индивидуальный запрос, коллективный запрос, доступ к публичной информации, административная ответственность, субъекты административной ответственности, распорядители информации.

I.V. Shulzhenko, E.V. Shurupova Legal Analysis of Non-Provision of Information on a Request as a Type of an Unlawful Act of Administrative Responsibility Subjects

The article analyzes non-provision of information to request as one of the types of illegal activities carried out by the subjects of administrative liability. The authors draw attention not only to the legal nature, types and peculiarities of requests for information but also establish the elements of crime which is a non-provision of information to the request.

The article addresses the issues of object, objective element, subject and subjective element of the mentioned administrative offense in the area of public access to information. The authors have proposed to improve and modernize provisions of administrative legislation.

The article defines the role and place of the request for information, necessity to clarify legal nature of the request for information. Legislative definition of the term is provided by the Law of Ukraine "On the Access to Public Information." According to Art. 19 of the Law of Ukraine "On the Access to Public Information" request for information is a person's request to the information provider to provide public information in his possession.

The article establishes general requirements to the registration of the request to information, opportunities for simplified procedure of registering requests, and, in our opinion, it is important that it deals not only with the right of the person to request but also the obligation of the information provider to respond to it.

In order to define legal nature of the request to information, it is essential to emphasize the types of the requests, general rules and peculiarities of their registration, as well as to specify the ways of access to information in accordance with current legislation.

Under current legislation requests to information can be classified according to two criteria:

- 1. According to the subjects, who submit them: i) individual requests; ii) collective requests.*
- 2. According to the form of submission: i) oral requests (addressed to the official orally or via phone); written requests (forwarded by post, fax, courier or handed personally); other form of submission (via e-mail, by filling in the form on the official web-site).*

Other criteria to distinguish the requests for information have been proposed but such a detailed analysis has not been included to the article by the authors.

To identify legislation on the requests for information the authors have analyzed the elements of crimes related to non-provision of information for request. Administrative offense consists of four components. They are object, objective element, subject, subjective element. Each element has been defined.

Offence regarding non-provision of information to request consists of four elements: i) object which means social relations related to the non-provision of information on request; ii) objective element which includes the action of the official regarding provision of inaccurate response to the request or dispatch to general sources; iii) subject which is an individual of administrative offense such as an information provider or a responsible person among information providers who responds to requests for information; iv) subjective element is illegal actions of the official carried out on purpose or negligently.

Keywords: *non-provision of information to request, individual request, collective request, access to public information, administrative liability, information providers.*

Постановка проблеми. Среди одного из первых противоправных деяний субъектов административной ответственности, которые посягают на порядок доступа к публичной информации, стоит обратить особое внимание на такое правонарушение как непредоставление информации на запрос. Основой правонарушения является норма ст. 24 З.У. "О доступе к публичной информации" [1]. Что

касается определения в Кодексе Украины об административных правонарушениях, то ст. 212-3 КУоАП прямо не определяет непредоставление информации на запрос как основание административной ответственности [2].

Законодатель определил бланкетный характер указанной статьи с условием, что информация подлежит предоставлению на запрос в соответствии с законами Украины "Об

информации", "О доступе к публичной информации", "Об обращении граждан", "О доступе к судебным решениям" и "О принципах предотвращения и противодействия коррупции". Соответственно детальный анализ такого противоправного деяния является необходимым и уместным в создавшейся ситуации.

Анализ последних исследований и публикаций. Вопросу правового анализа непредоставления информации на запрос посвящены исследования многих ученых, таких как Д.М. Бахрах, С.М. Братик, Е.В. Додин, А.И. Галаган, С.Т. Гончарук, И.П. Голосниченко, Е.Ф. Демский, Д.М. Лукьянец, Н.Р. Ныжник, В.Ф. Опришко, О.И. Остапенко, Ю.С. Шемшученко и др.

Не решенные ранее проблемы. При этом следует обратить внимание, что вопрос учеными ранее рассматривался только в правовой плоскости Кодекса об административных правонарушениях и не был исследован полностью.

Цель публикации. Следовательно, свое исследование правонарушения относительно непредоставления информации на запрос мы построим в таких трех плоскостях:

1. определение роли, места и особенностей запросов на информацию в контексте доступа к информации;

2. установление состава правонарушения относительно непредоставления информации на запрос;

3. разработка рекомендаций для совершенствования административного законодательства по вопросам административной ответственности должностных лиц за непредоставление информации по запросу.

Изложение основного материала. Очерчивая роль и место запросов на информацию, необходимым является выяснение правовой природы запроса на информацию. Законодательное определение этого термина содержится в З.У. "О доступе к публичной информации" [1]. В соответствии со ст.19 З.У. "О доступе к публичной информации" запрос на информацию определен как просьба лица к распорядителю информации предоставить публичную информацию, которая находится в его владении.

Определенная статья законодательства устанавливает общие требования к оформлению запросов на информацию, возможность упрощенной процедуры оформления запросов и то, что по нашему мнению является очень важным - не только право личности обратиться с запросом, но и обязанность распорядителя информации отреагировать на этот запрос.

Анализируя нормы З.У. "О доступе к публичной информации", Т. Коломоець отмечает саму "просьбу лица" как основу законодательного содержания запроса. Под такой формой просьбы исследователь понимает "выражение волеизъявления просителя, на основании которого возникают правоотношения между ним и распорядителем информации" [3].

Кроме этого важным в разработке Т. Коломоець считаем и тот факт, что исследователь акцентирует внимание на обратной обязанности законодателя: "...предоставить публичную информацию, которая находится в его владении" [3]. Мы поддерживаем позицию исследователя в том, что данное выражение отделяет запрос на информацию от понятия обращения граждан, поскольку запрос на информацию является специфической формой волеизъявления частного субъекта, которая инициирует движение информации от распорядителя к просителю.

Определяя правовую природу запроса на информацию, целесообразным является раскрытие видов запросов, общих правил и особенностей их оформления и новелл относительно доступа к информации, определенных новейшим законодательством.

В соответствии с нормой, определенной законодателем, запрос на информацию может разделяться по двум критериям:

I. По субъектам представления:

- индивидуальные запросы;
- коллективные запросы.

Поскольку в литературе не определено понятие индивидуального запроса на информацию, обратимся к этимологическому словарю украинского языка. Соответственно понятие "индивидуальный" определено в четырех значениях:

1) свойственный только этому индивидууму, такой, который отличает его от других;

2) своеобразный, неповторимый, оригинальный;

3) особенный для каждой отдельной личности, предмета, случая;

4) такой, который положен отдельной личности, находится в единоличном пользовании, распоряжении, осуществляемый отдельными личностями, неколлективный.

Таким образом, предлагаем определить индивидуальный запрос на информацию как осуществляемую отдельной личностью, своеобразное, оригинальное обращение к органу государственной власти, органу местного самоуправления, их должностным и служебным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям независимо от формы собственности и подчинения, общественным объединениям о предоставлении информации, копий документов, необходимых лицу для удовлетворения своих информационных потребностей.

По утверждению Т. Коломоец "коллективным должен считаться: запрос, посланный совместно двумя и больше физическими лицами; общий запрос от любых других просителей, в частности вместе с физическим лицом (-ами): запрос юридического лица и объединения граждан без статуса юридического лица или какого-то из этих субъектов совместно с физическим лицом (-ами)" [3].

II. По форме представления:

- устная форма (обращение к должностному лицу с устным запросом непосредственно или по телефону);

- письменная форма (по почте, по факсу, предоставление информационного запроса путем вручения лично или через курьерскую доставку);

- в другой форме (послание электронной почтой, заполнение формы, бланка на официальном веб-сайте).

Мы можем выделить и другие критерии разграничения запросов на информацию по видам, о такой детальный анализ не входит в предмет нашего исследования.

Вопрос об оформлении запросов, связан с определенной в законе формой, - произвольной.

Универсальный русско-английский словарь объясняет, что произвольная форма означает форму по выбору. Словарь автоматизированных систем управления под

произвольной формой понимает дополнительный модуль, который поможет создавать собственные формы, которые могут использоваться во многих случаях. Законодатель, устанавливая для нас произвольную форму для запросов на информацию предусмотрел ее основные структурные элементы:

1) имя (наименование) просителя, почтовый адрес или адрес электронной почты, а также номер средства связи, если такой есть;

2) общее описание информации или вид, название, реквизиты или содержание документа, относительно которого сделан запрос, если просителю это известно;

3) подпись и дату при условии представления запроса в письменной форме.

Определив правовую основу для запросов на получение информации перейдем к анализу состава правонарушения по непредоставлению информации на запрос. Исходя из того, что административное правонарушение объединяет в себе четыре элемента (объект, объективную сторону, субъект, субъективную сторону), мы определим каждый из них.

Объект правонарушения включает у себя общественные отношения относительно непредоставления информации на запрос.

О.В. Зайчук, Н.М. Онищенко определяют объект правонарушения как определенные блага или социальные ценности, на которые посягает правонарушение (напр.: материальные и духовные ценности, честь, достоинство, жизнь, здоровье человека, собственность, государственная безопасность, что защищаются нормами права, и тому подобное). Исследователи рассматривают общий, родовый (видовой) и непосредственный объект [4].

Попробуем выделить такие виды объектов для исследуемого правонарушения.

Общий объект - это общественные отношения, на которые посягает нарушение в сфере доступа к информации. Родовой объект - это общественные отношения, которые сложились при нарушении норм административного права относительно непредоставления информации на запрос. Непосредственный объект - это конкретные общественные отношения относительно непредоставления информации на запрос

должностным лицом в установленный законом срок без объективных на то оснований.

Объективная сторона правонарушения включает деяние должностного лица относительно предоставления ответа на запрос не по существу или отсылку вопрошателя к общедоступным источникам.

Анализируя непредоставление информации на запрос, мы можем говорить об определении деяния в виде противоправных действий. К таким действиям принадлежат предоставления ответа на запрос не по существу, отправка вопрошателя к общедоступным источникам. Такой вывод мы можем сделать, опираясь на норму статьи 22 З.У. "О доступе к публичной информации", там идет речь о том, что : "ответ распорядителя информации о том, что информация может быть получена вопрошателем из общедоступных источников, или ответ не по существу запроса считается неправомерным отказом в предоставлении информации" [1].

Типичным примером описываемого нарушения является сообщение запрашиваемых органов о том, что запрашиваемая информация была опубликована в определенном печатном издании (например, в официальном издании распорядителя). Такой ответ распорядителя нарушает право вопрошателя на получение информации, поскольку последний должен нести расходы на поиск номера издания, требует от вопрошателя посещения библиотеки или архива и тому подобное.

В качестве субъекта правонарушения выступает распорядитель информации (должностное лицо). З.У. "О доступе к публичной информации" [1] среди субъектов в сфере доступа к публичной информации определяет следующие категории:

1) вопрошатели информации - физические, юридические лица, объединение граждан без статуса юридического лица, кроме субъектов властных полномочий;

2) распорядители информации - субъекты, определенные в статье 13 данного Закона;

3) структурное подразделение или ответственное лицо по вопросам запросов на информацию распорядителей информации.

Мы считаем, что субъектами правонарушения могут быть только две следующих категории: распорядители

информации и структурное подразделение или ответственное лицо по вопросам запросов на информацию распорядителей информации. Свое предположение мы обосновываем двумя фактами: 1) эти лица владеют государственно-властными полномочиями; 2) законодательно установлено, что они имеют определенный вид информации в пределах своих полномочий.

О. В. Зайчук, Н. М. Онищенко выделяют индивидуальных и коллективных субъектов правонарушения. Под индивидуальным субъектом исследователи понимают физическое лицо, которое является вменяемым и достигло определенного возраста. Коллективный субъект правонарушения, определяется исследователями как юридическое лицо, государственный орган, общественная организация и тому подобное, действия каждого из которых связаны с коллективным вынесением решений [4].

Мы считаем, что субъектом исследуемого правонарушения может быть только индивидуальный субъект. Такое применение административной ответственности будет отвечать принципам индивидуализации и персонификации. Применение коллективного субъекта в качестве субъекта правонарушения относительно непредоставления информации на запрос будет неправомерным, поскольку качественный, действенный механизм наложения взысканий на нарушителя предусматривает выяснение конкретного должностного лица -нарушителя.

Субъективная сторона правонарушения – это совокупность признаков, которые характеризуют субъективное (психическое) отношение лица к совершенному им противоправному деянию и к его негативным последствиям, а именно - вина, мотив, цель правонарушения. Обязательной среди них является вина - непосредственное проявление психического отношения к совершенному вредному действию (или бездействию) и ее негативных последствий.

По определению О.Ф. Скакун вина выражается в форме умысла и неосторожности.

В нашем случае мы можем говорить о возможности совершения правонарушения по непредоставлению информации по запросу как с умыслом, так и из неосторожности.

При отсылке вопрошателя к общедоступным источникам мы можем говорить

о преднамеренных действиях распорядителя информации, который нарушает обязанность относительно предоставления информации по запросу. Если происходит непредоставление информации по существу на запрос, то в этом случае может быть речь о совершении правонарушения из неосторожности. Кроме того, в последнем случае возможны оба варианта совершения правонарушения должностным лицом из неосторожности: как противоправная самоуверенность, так и противоправная небрежность.

Наличие обоих признаков вины правонарушителя говорит о широком круге нерешенных проблем и в сфере законодательного урегулирования такого правонарушения, и в механизме реализации права граждан на информацию.

Определение мотива и цели правонарушения не является обязательным для его квалификации, но их выяснение помогает лучше понять внутренние процессы, которые побуждали должностное лицо на совершение деяния и предоставляет возможность для усовершенствования законодательства путем устранения соответствующих пробелов.

Следовательно, к субъективной стороне правонарушения принадлежит совершение должностным лицом деяния как с умыслом, так и из неосторожности.

Проанализировав такое правонарушение как непредоставление информации на запрос, мы предлагаем дополнить ст. 212-3 КУоАП и изложить ее в следующей редакции:

"Непредоставление информации на запрос влечет за собой наложение штрафа на должностных лиц от двадцати пяти до пятидесяти необлагаемых налогом минимумов доходов граждан".

Выводы. Таким образом, мы пришли к следующим выводам.

1. Проанализировав процедуру оформления запроса, хочется обратить внимание на новеллы, которые установлены законодательством в сфере доступа к информации: 1) закон предусматривает возможность обратиться к распорядителю

информации по запросу независимо от того, касается эта информация его или нет. Эта новелла дает толчок развитию принципа прозрачности деятельности должностных лиц и развития правового государства; 2.) закон устанавливает возможность обращения с запросом на информацию без указания причин такого интереса со стороны вопрошателя.

2. Состав правонарушения относительно непредоставления информации на запрос состоит из таких элементов: 1) объект правонарушения включает в себя общественные отношения относительно непредоставления информации на запрос; 2) объективная сторона правонарушения включает деяние должностного лица относительно предоставления ответа на запрос не по существу или отсылку вопрошателя к общедоступным источникам; 3) субъектами правонарушения является индивидуальный субъект административной ответственности в качестве распорядителя информации или уполномоченного лица, которое принимает и предоставляет ответ на запрос из числа работников распорядителя информации; 4) субъективная сторона правонарушения характеризуется виновными деяниями должностного лица в форме умысла или из неосторожности.

3. Предлагаем дополнить ст. 212-3 КУоАП таким основанием административной ответственности как непредоставление информации на запрос и изложить ее в следующей редакции:

"Непредоставление информации на запрос влечет за собой наложение штрафа на должностных лиц от двадцати пяти до пятидесяти необлагаемых налогом минимумов доходов граждан".

Список использованных источников:

1. О доступе к публичной информации : закон Украины от 13.01.11 г. № 2939-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
2. Кодекс Украины об административных правонарушениях от 07.12.1984 № 8073-X [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
3. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т. О. Коломоець ; Національний ун- т внутрішніх справ. – Запоріжжя, 2005. – 455 с.
4. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка]. – Х. : Право, 2000. – 520 с.

References

1. On Access to Public Information : the Law of Ukraine dated 13.01.11 No. 2939-VI. – Access : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
2. Code of Administrative Offences of Ukraine dated 07.12.1984 No. 8073-X. – Access : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
3. T. O. Kolomoiets, Administrative Enforcement in the Public Law of Ukraine : thesis ... of doctor of juridical sciences : 12.00.07 / T.O. Kolomoiets. – Zaporizhzhya, 2005. – 455 p.
4. Administrative Law of Ukraine : textbook [for Law schools and faculties] / [Yu. P. Bytiak, V. V. Bogutskyi, V. M. Harashuk and others; ed. by Yu. P. Bytiak]. – Kharkiv : Pravo, 2000. – 520 p.