

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ ТА ЇЇ ВИДІВ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

У сучасному світі інформація є найважливішим компонентом розвитку суспільства. Громадянське суспільство будь-якої держави поступово перетворюється з поінформованого в інформаційне. Можна констатувати, що нинішнє століття справедливо вважається століттям інформації, яка набуває глобального характеру і є важливою як для окремої людини, громадянина, так і для держави і суспільства в цілому. Інформаційне суспільство розвивається стрімкими темпами, що позначається на характері всіх без винятку суспільних відносин.

Все більше інформаційні відносини на сучасному етапі свого розвитку потребують посилення регулятивного впливу. Це зумовлено не лише динамікою розвитку інформаційних технологій, а й виникненням багатьох випадків конфлікту інтересів різноманітних суб'єктів, вирішення яких уже неможливе за допомогою норм звичаїв, традицій, корпоративних норм тощо. Належне ж нормотворення у сфері регулювання інформаційних відносин потребує опрацювання змісту та форми відповідних терміно-понять. Одним з ключових таких понять є «інформація з обмеженим доступом».

Всебічне зростання ролі інформації зумовлює її значення як стратегічного ресурсу будь-якої держави, підвищення рівня її доступності, поширення та використання. Серед числа інтересів громадян, організацій та держави з одного боку називається доступність інформації, а з іншого – збереження персональних даних, комерційної чи державної таємниці. У цьому взаємозв'язку виникає питання щодо розмежування інформації відкритого характеру від інформації з обмеженим доступом.

Метою статті є дослідження сучасного стану правового регулювання інформації з обмеженим доступом та її видів за законодавством України, основних підходів до їх тлумачення як в спеціальній літературі, так і законодавцем.

На сьогоднішній день стан законодавства відображає певною мірою рівень наукової розробки в даній галузі. Окремі аспекти інституту інформації з обмеженим доступом розроблялися в працях таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як: І. Бачило, К. Беляков, В. Брижко, В. Копилов, Б. Кормич, О. Кулінич, А. Марущак, А. Олійник, Л. Топалова, В. Цимбалюк та ін.

На відміну від загальнодоступної інформації, інформація з обмеженим доступом має особливе, обмежене коло користувачів, вона не призначена для широкого розповсюдження і у зв'язку з цим підлягає правовій охороні від несанкціонованого доступу. Віднесення певних відомостей до інформації з обмеженим доступом у будь-якому випадку має бути правомірним, тобто здійсненим чітко у відповідності і на підставі чинних правових норм.

Як відомо, законодавство України до останнього періоду за режимом доступу поділяло інформацію на два види: таємну та конфіденційну. Так, Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. не визначав поняття інформації з обмеженим доступом, однак до таємної інформації відносив інформацію, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі (ч. 5 ст. 30 вказаного закону). Конфіденційна інформація згідно з ч. 2 ст. 30 того ж нормативного акту визначалась як відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Оскільки законодавче визначення таємної інформації було відсутнім, воно стало предметом дослідження науковців. Зокрема, А. Марущак надає наступне визначення інформації з обмеженим доступом: це відомості конфіденційного або таємного характеру, правовий статус яких передбачений законодавством України, які визнані такими відповідно до встановлених юридичних процедур і право на обмеження доступу до яких надано власнику таких відомостей [3, с. 23]. Наприклад, О. Кулінич, досліджуючи відповідну інформацію як предмет цивільно-правового регулювання, трактує її як доступні певному колу осіб відомості, дані і знання, що мають особливу цінність для осіб, у володінні яких знаходяться, та щодо яких уживаються заходи, спрямовані на обмеження вільного доступу третіх осіб, поширення яких може заподіяти істотну шкоду зацікавленим особам (власникам чи добросовісним користувачам) [2, с. 8].

Таким чином, можна виділити наступні ознаки інформації з обмеженим доступом: 1) зміст інформації з обмеженим доступом складають знання, повідомлення, відомості про соціальну форму руху матерії і про всі інші її форми у тій мірі, у якій вони використовуються суспільством, особою; 2) відомості, що складають зміст інформації з обмеженим доступом за своєю суттю ідеальні (нематеріальні); 3) інформація з обмеженим доступом є самостійним об'єктом правового регулювання, що не залежить від конкретної форми її матеріального носія; 4) інформація з обмеженим доступом не є загальнодоступною; 5) інформація з обмеженим доступом відома і використовується чітко визначеним колом осіб; 6) суб'єкт інформації вживає заходи, що спрямовані на обмеження вільного доступу третіх осіб до неї; 7) інформація з обмеженим доступом має особливу соціальну цінність у силу її дійсної або потенційної невідомості третім особам; поширення такої інформації може спричинити заподіяння істотної шкоди зацікавленим особам; 8) зміст інформації з обмеженим доступом відповідає обмеженням, що встановлені законодавством.

Теоретичний та нормативний поділ інформації на відкриту та з обмеженим доступом є певним способом вирішення реально існуючих проблем. Завдання полягає у розробці та нормативному закріпленні критеріїв, на підставі яких можна визначити, до якої категорії повинна відноситись певна конкретна інформація.

9 травня 2011 р. набрали чинності нова редакція Закону України «Про інформацію» та Закон України «Про доступ до публічної інформації», розробка та прийняття яких, як засвідчили автори у пояснювальних записках до цих актів, було направлено на вдосконалення регулювання інформаційних відносин. Зокрема, відповідно до нової редакції Закону «Про інформацію» правовий фундамент інформаційної безпеки в Україні будується на засадах принципового розподілу всього обсягу юридично значимої інформації на два види: відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Даний Закон вніс значні зміни, в першу чергу, до понятійного апарату інформаційного законодавства, змінив певну термінологію, що використовувалась у попередніх законодавчих актах.

Так, на сьогодні розподіл інформації на відкриту та з обмеженим доступом відбувається, на думку законодавця, не за режимом, а за порядком доступу (ст. 20 Закону України «Про інформацію» в новій редакції). Поняття режиму, як категорії, текст Закону не містить, як, до речі, і поняття інформації з обмеженим доступом, що ускладнює встановлення правової природи даного поняття.

Нормами ст. 21 вказаного Закону встановлюється новий перелік інформації з обмеженим доступом: такою інформацією визначаються конфіденційна, таємна та службова інформація. Встановлюється також перелік відомостей, що не можуть становити інформацію з обмеженим доступом. Це відомості: 1) про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; 2) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей; 3) про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; 4) про факти порушення прав і свобод людини і громадянина; 5) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; 6) інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Конфіденційною відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону України «Про інформацію» є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Встановлено, що конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом. Подібне визначення міститься і в ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Таким чином, якщо порівняти назване поняття з тим, яке містилося в попередній редакції Закону «Про інформацію», то стає очевидним бажання законодавця більш повно встановити зміст даної категорії.

Необхідно відмітити, що положення попереднього законодавства, зумовило виникнення чималих протилежних точок зору щодо використання даного терміну в законодавстві України. Зокрема, Ю. Капіца вважав, що закріплене в законодавстві попереднє визначення конфіденційної інформації, було дуже складним для практичного застосування. Єдиним критерієм віднесення інформації до режиму конфіденційної було розповсюдження її за бажанням фізичної або юридичної особи та у відповідності до передбачених ними умов [1, с. 187-188]. При цьому вчений справедливо звертав увагу на те, що, коли така інформація не розповсюджується або у випадку розповсюдження не обумовлюється її конфіденційність, то не зрозуміло, як буде визначатися

Реалізація права як загальнотеоретична проблема

режим конфіденційності такої інформації (наприклад, інформації про особисте життя). Однак, на нашу думку, не можна говорити про те, що сьогодні ця проблема вирішена повною мірою.

Віднесення інформації до категорії конфіденційної є реалізацією повноважень власника, тобто права власності як абсолютного (ніхто не повинен посягати на власність незалежно від того, чи вжив власник заходи щодо її збереження, а їх вжиття в межах абсолютного права не порушує і не обмежує прав інших осіб). Однак, необхідно зазначити, що встановлення законодавством вичерпного переліку видів конфіденційної інформації є неможливим, оскільки власник, згідно закону, уповноважений відносити до категорії конфіденційної будь-яку інформацію, крім встановлених законом обмежень (тобто інформацію, яка за загальним правилом може бути й відкритою). Проте, якщо закон встановить окремі види конфіденційної інформації та характер відомостей, що до них належать, з метою визначення порядку її обігу та функціонування, це не означатиме вичерпності видів такої інформації та порушення диспозитивності норми. До того ж неможливою є конфіденційність а рїогї, тобто вимога держави на рівні закону щодо обов'язковості визнання певної інформації конфіденційною [4].

Крім того, Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що розпорядники інформації, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Наступними видами інформації з обмеженим доступом є таємна та службова. Текст Закону України «Про інформацію» не містить чіткого визначення цих понять, встановлюючи положення в ч. 3 ст. 30, що порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами.

Більш детально відповідні відносини регулюється Законом України «Про доступ до публічної інформації». Так, відповідно до цього нормативно-правового акту таємна інформація – це інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі (ч. 1 ст. 8). Таким чином, законодавець покладає край існуючим різноманітним суперечками у науковій літературі, щодо того, до якого виду інформації з обмеженим доступом належать такі види таємниць, як зокрема, банківська таємниця, яку в літературі відносили до конфіденційної.

Новим для інформаційного законодавства стало закріплення службової таємниці окремим видом інформації з обмеженим доступом, хоча без визначення її поняття. Законодавчо встановлено, що зміст службової може складати інформація: 1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньому 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; 2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці (ч. 1 ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Розглядаючи службову інформацію як один із видів інформації з обмеженим доступом, необхідно відмітити закладене в інформаційному законодавстві протиріччя: так, у ч. 7 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачена вагома гарантія забезпечення доступу до інформації, а саме: обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Встановлено, що, якщо в документі міститься інформація з обмеженим доступом, то для ознайомлення надається інформація, доступ до якої не обмежений. Проте, ч. 2 ст. 9 цього ж закону передбачає, що документам, які містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування». Це означає, на нашу думку, неможливість надати хоча б частину інформації із цього документу для ознайомлення.

Отже, новітнє законодавство про доступ до публічної інформації не містить норми, відповідно до якої, після прийняття рішення інформація, що була віднесена до службової інформації, та доступ до якої було обмежено, може бути відкритою.

Таким чином, проведений аналіз свідчить, що чинне законодавство не вирішує на сьогодні у повній мірі проблемні питання щодо визначення та регулювання інформації з обмеженим доступом, встановлених її видів. Отже, окреслені питання потребують подальшого спеціального дослідження, а також вдосконалення законодавчих актів, що стали предметом аналізу.

Список літератури:

1. *Капіца Ю. М.* Проблеми правової охорони комерційної таємниці, ноу-хау та конфіденційної інформації в праві України: Реферат. огляд чинного законодавства України та практика його застосування / Ю. М. Капіца. – К.: Салком, 2000. – 296 с.
2. *Кулінич О. О.* Інформація з обмеженим доступом як об'єкт цивільних прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес, сімейне право; міжнародне приватне право» / О. О. Кулінич. – К., 2006. – 20 с.
3. *Марущак А. І.* Правові основи захисту інформації з обмеженим доступом: [курс лекцій] / А. І. Марущак – К.: КНТ, 2007. – 208 с.
4. *Прокоф'єва Д. М.* Дослідження змісту категорій інформації з обмеженим доступом відповідно до чинного законодавства України [Цит. 2005, 20 травня]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http:// bezpeka.com/ru/lib/spec/art8.html](http://bezpeka.com/ru/lib/spec/art8.html).

Шарабурина О. О. Деякі аспекти визначення поняття інформації з обмеженим доступом та її видів у законодавстві України

У статті розглядаються питання визначення поняття інформації з обмеженим доступом та її видів на підставі аналізу інформаційного законодавства України.

Ключові слова: інформація з обмеженим доступом, конфіденційна інформація, таємна інформація, службова інформація.

Шарабурина О. А. Некоторые аспекты определения понятия информации с ограниченным доступом и ее видов в законодательстве Украины

В статье рассматриваются вопросы определения понятия информации ограниченного доступа, а также её видов в соответствии с законодательством Украины.

Ключевые слова: информация ограниченного доступа, конфиденциальная информация, тайная информация, служебная информация.

Sharaburina O. Some aspects of classified information definition and its species in legislation of Ukraine

In the article are examined the questions of information legislative determination with the limited access and its kinds.

Key words: information with the limited access, confidential information, secret information, service information.