

Правові засади доступу

до інформаційних ресурсів України: проблеми правового режиму інформації



О. В. Олійник

кандидат юридичних наук, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України

Стаття присвячена аналізу правового режиму інформації в Україні. Виявлено прогалини у правовому регулюванні доступу до інформації у законодавстві України та сформульовано пропозиції щодо визначення правового режиму інформації з обмеженим доступом та його правового забезпечення.

Ключові слова: правовий режим інформації, режим доступу до інформації, інформаційні ресурси, інформація з обмеженим доступом, національна безпека.

Статья посвящена анализу правового режима информации в Украине. Выявлены пробелы правового регулирования доступа к информации в законодательстве Украины и внесены предложения по определению правового режима информации с ограниченным доступом и его правового обеспечения.

Ключевые слова: правовой режим информации, доступ к информации, информационные ресурсы, информация с ограниченным доступом, национальная безопасность.

The article is dedicated to the analysis of the legal status of information in Ukraine. The author found out the gaps in the current

Ukrainian legislation and made the proposals with regard to the legal status of the restricted access information as well as of its legal provision.

Keywords: *legal status of information, information access regime, informational resources, restricted access information, national security.*

Характерними рисами сьогодення України є реформування економіки за участю іноземного капіталу, розвиток міжнародного співробітництва, інтеграційних процесів і конверсії, вільне пересування іноземців по всій території країни, широке коло об'єктів для іноземних інспекцій, глобалізація інформаційних процесів і інформатизація застосування комп'ютерної техніки в усіх сферах діяльності суспільства і держави, зростання обсягів науково-технічних матеріалів, що оприлюднюються у засобах масової інформації тощо. Все це створює реальні загрози для витоку відомостей, що містять державну таємницю та іншу інформацію з обмеженим доступом. В таких умовах, як це підкреслено в науково-методичному посібнику, виданому під редакцією одного з провідних російських теоретиків у сфері охорони державної таємниці М.Вуса, важливими завданнями органів державної влади є встановлення необхідного балансу між потребою у вільному обміні інформацією і припустимими обмеженнями на її поширення та захистом інформаційних ресурсів [1, с.17].

Тобто йдеться про інформаційну взаємодію між державною владою, особою і суспільством, що визначається державною інформаційною політикою на рівні актів законодавства. Характер інформаційної взаємодії між державою та суспільством й індивідами встановлюється правовим режимом інформації – суб'єктивною категорією, яка має важливе політико-правове і соціальне значення.

Разом з тим, у ст. 34 Конституції України встановлені певні обмеження, а саме: «Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя».

В Україні поняття «правовий режим інформації» на рівні актів законодавства не визначено. Чинне законодавство містить лише окремі фрагменти правового режиму інформації з обмеженим доступом (крім державної таємниці), а саме: службової, військової, комерційної, банківської, медичної, дорадчої кімнати, страхування, нотаріальних дій, а також конфіденційної інформації, яка є власністю або знаходиться у володінні, користуванні та розпорядженні окремих фізичних і юридичних осіб, тобто конфіденційної інформації, фрагменти правового режиму якої визначені конституційними правовими нормами [2, ст. 31-32], та Закону України «Про інформацію» [3, ст. 28, 30, 38] та ін.

Розробниками законопроектів і законодавцем світові стандарти та модельні нормативно-правові акти, прийняті у межах СНД, в Україні не враховувалися.

Лише Закон України «Про державну таємницю» містить комплекс правових норм, які встановлюють правовий режим інформації, що становить державну таємницю, а саме: перелік інформації, що може бути віднесена до державної таємниці; порядок її віднесення до цієї категорії відомостей; зміст режиму доступу до інформації, що становить державну таємницю та правових норм його забезпечення; основні організаційно-правові заходи щодо охорони державної таємниці, які відповідають встановленому рівню обмежень доступу до цієї інформації та її носіїв, здійснення права власності на секрет-

ну інформацію та її матеріальні носії; компетенцію суб'єктів України щодо встановлення правового режиму відомостей, віднесених до державної таємниці, та його дотримання; відповідальність суб'єктів держави за порушення вимог чинного законодавства про державну таємницю.

Дуже важливим є те, що Закон України «Про державну таємницю» чітко визначає відомості, що не відносяться до державної таємниці, та забороняє «віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватися зміст і обсяг конституційних прав та свобод людини і громадянина, завдаватиметься шкода здоров'ю та безпеці населення» [4, ст. 6]. Цей Закон встановлює правовий режим відомостей, що містять державну таємницю, передбачає гарантії захисту прав і свобод людини, проголошених Конституцією України [2, ст. 34].

Закон України «Про банки і банківську діяльність» встановлює зміст поняття «банківська таємниця», перелік відомостей, які відносяться до банківської таємниці [5, ст. 65], зобов'язання суб'єктів щодо збереження банківської таємниці [5, ст. 61], порядок розкриття банківської таємниці, пов'язаної з сумнівними банківськими операціями та боротьбою з організованою злочинністю [5, ст. 62]. Перелічені правові норми цього Закону є складовими правового режиму відомостей, що становлять банківську таємницю. Разом з тим, цей Закон має певні недоліки стосовно визначення правового режиму вказаного виду таємниці.

Перше. Закон визначає, що банківською таємницею є інформація про діяльність та фінансовий стан клієнта, яка стала відома банку у процесі його обслуговування та взаємовідносин з ним чи третіх осіб при наданні послуг банку і розголошення якої може завдати матеріальної чи моральної шкоди клієнту. Безумовно, в банківській діяльності у демократичному суспільстві інтереси клієнта повинні бути на першому місці. Разом з тим, закріплене на законодавчому рівні по-

няття «банківська таємниця» не враховує власне таємниці банків, яка будь-якого відношення до діяльності клієнтів не має та яка перелічена у переліку банківської таємниці, що містить ст. 60 цього Закону, а саме: інформація щодо звітності по окремому банку; коди, що використовуються банком для захисту інформації; результати нагляду за діяльністю банків та ін.

Друге. Закон України «Про банки і банківську діяльність» проголошує конфіденційність банківської таємниці, але не в повному обсязі визначає зміст режиму доступу до неї як важливої складової правового режиму банківської таємниці. Залишається відкритим питання щодо грифа обмежень доступу, що повинен встановлюватися на носіях банківської таємниці. Національний банк України на носіях банківської таємниці, що є власністю держави, може встановлювати гриф «для службового користування» відповідно до «Інструкції», затвердженої Кабінетом Міністрів України у листопаді 1998 р. [6]. А яким грифом обмежень доступу необхідно позначати банківську таємницю, власниками якої є клієнти банку? Це питання залишається не врегульованим. Якщо керуватися Законом України «Про інформацію» [3, ст. 30], інформація з обмеженим доступом про діяльність клієнта банку є власністю цього клієнта, і він самостійно визначає режим доступу до неї та встановлює систему її захисту. Вказану колізію правових норм двох Законів створило те, що в Законі України «Про банки і банківську діяльність» не визначена компетенція банківських структур щодо встановлення режиму доступу до банківської таємниці, пов'язаного з порядком документування, зберігання і поширення відомостей, віднесених до цієї категорії інформації. Залишилися не встановленими і строки дії обмежень щодо доступу до банківської таємниці. Це важливі аспекти правового режиму банківської таємниці не тільки для внутрішньої діяльності банків, а й особливо для встановлення режиму доступу іноземних клієн-

тів до банківської таємниці України в процесі міжнародного співробітництва.

Правовий режим інформації та його важлива складова – режим доступу встановлюється, як свідчить світова практика, на рівні актів законодавства. Фактично неможливо без збитків для суспільства і держави забезпечити формування, розвиток інформаційних ресурсів, телекомунікацій, інформаційну безпеку та інформаційний суверенітет, якщо не визначено правовий режим інформації з обмеженим доступом та правових норм його забезпечення. Також проблематичним є встановлення режиму доступу до цієї інформації інших держав в процесі міжнародного інформаційного співробітництва.

Так, Законом України «Про державну таємницю» [4, ст.1] встановлено, що 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 у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою. Отже, це юридичне поняття містить такі вихідні системоутворюючі складові, а саме: інститут державної таємниці впроваджується з метою забезпечення національної безпеки України; визначаються сфери діяльності держави і суспільства, де застосовується державна таємниця; відомості можуть бути визнані державною таємницею тільки в порядку, встановленому Законом; встановлюється функція держави щодо охорони інформації, віднесеної до державної таємниці. На підставі вихідних системоутворюючих положень поняття «державна таємниця» в Законі України «Про державну таємницю» передбачено системний комплекс правових норм визначення правового режиму державної таємниці та його забезпечення.

Серед іншої передбаченої законодавством України інформації з обмеженим доступом,

що не становить державної таємниці, визначено зміст поняття і перелік відомостей лише банківської таємниці. У повному обсязі правовий режим інформації з обмеженим доступом, що не становить державної таємниці, на рівні актів законодавства залишається не визначеним.

Розглянемо окремі найбільш принципові проблеми. Чинним законодавством визначено близько двох десятків таємниць та декілька видів конфіденційної інформації. Такий перелік видів інформації з обмеженим доступом викликає низку запитань. Які грифи обмеження доступу або обмежувальні позначки треба надавати кожному виду інформації з обмеженим доступом? (Лише стосовно державної таємниці ступені обмеження доступу встановлені відповідним законом). Як здійснювати узгодження ступенів обмеження доступу до різних видів інформації в процесі міжнародного інформаційного співробітництва? Відповідно до стандартів ЄС легітимним визнаються лише ступені обмеження доступу до інформації, встановлені національними законами. Поширене використання грифів «для службового використання», «не для друку», «не для преси» не має законодавчого визначення і є неправомірним.

Нагадаємо, що ступень обмеження доступу і гриф, який відповідає цьому ступеню обмеження доступу, завжди визначають важливість інформації та рівень її охорони з боку держави і власника. А це ставить наступне запитання про можливість в організаційному, методичному і економічному плані сформувати загальну систему охорони інформації, в тому числі її складову, пов'язану з використанням інформаційних ресурсів для міждержавного обміну, при такому різноманітті видів інформації з обмеженим доступом. Із наведеного випливає необхідність здійснити правову класифікацію за характерними ознаками інших передбачених законодавством таємниць та за професійними ознаками – конфіденційної інформації.

Стосовно правового режиму конкретних видів таємниць та конфіденційної інформації зазначимо:

Передусім, підлягають усуненню розбіжності, що містять різні акти законодавства про змістовну сутність таємниці особистого життя людини та чіткого визначення компетенції і відповідальності державних органів та юридичних осіб за дотримання конфіденційності цих відомостей.

Проблемою залишається необхідність юридичного осмислення і відновлення права держави на комерційну таємницю, особливо щодо об'єктів інтелектуальної власності. Таке право державою фактично втрачено на підставі Закону України «Про підприємства в Україні», відповідно до якого комерційна таємниця пов'язана лише з діяльністю підприємства. А це суперечить Закону України «Про власність», згідно із правовою нормою якого суб'єктом права інтелектуальної власності визначається і держава. Окрім того, поняття «комерційна таємниця», що це відомості, які не становлять державної таємниці (Закон України «Про підприємства в Україні», ст. 30), суперечить Законам України «Про державну таємницю», «Про науково-технічну інформацію» та іншим актам законодавства, на підставі яких деякі види інформації, що становлять державну таємницю, та її матеріальні носії включаються до сфери товарних відносин. У цій сфері діють комерційні та конкурентні норми і правила. А це означає, що певна частина інформації, віднесеної до державної таємниці, та її матеріальні носії можуть бути водночас і комерційною таємницею. Для передання, продажу такої інформації та її матеріальних носіїв чинним законодавством встановлено спеціальний порядок.

Потребують уточнення та усунення розбіжностей щодо змісту та меж дії правового режиму й інших видів інформації з обмеженим доступом (службова, військова, професійна тощо). В умовах демократії та розши-

рення міжнародного співробітництва тенденція підвищення ступеня відкритості держави перед суспільством диктує необхідність максимально можливого скорочення кількісних обсягів відомостей, які відносяться до інформації з обмеженим доступом. Забезпечення права на інформацію, свободу інформаційної діяльності із одночасним формуванням виважених правових механізмів захисту інформації та встановлення меж дії інститутів таємниць – це обов'язок держави. Такі вимоги випливають, з одного боку – із потреб сучасного суспільства і державних інституцій бути більш відкритими, а, з другого боку – диктується інтересами національної безпеки та іншої суспільної необхідності.

Необхідність встановлення правового режиму кожного виду інформації з обмеженим доступом, як це ґрунтовно доведено [7, с. 81], передбачена фактично і базовим для інформаційної сфери Законом України «Про інформацію» [3], а саме:

- забезпечення законності одержання, використання, поширення та зберігання інформації [ст. 5];
- створення загальної системи охорони інформації [ст. 6];
- встановлення режиму доступу до інформації на підставі порядку, передбаченого правовими нормами [ст. 28];
- здійснення з боку держави контролю за додержанням режиму доступу до інформації [ст. 28];
- розподілення інформації за своїм правовим режимом на конфіденційну і таємну [ст. 30];
- віднесення інформації до категорії таємних відомостей, порядок і терміни обнародування таємної інформації тільки на підставі відповідних законів [ст. 30];
- регулювання законодавством права власності на інформацію [ст. 38] та охорона цього права законом [ст. 45];
- встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію [ст. 47];

– гарантування інформаційного суверенітету України на підставі забезпечення виключного права власності України на інформаційні ресурси, що формуються за рахунок коштів державного бюджету; встановленням режиму доступу інших держав до цих ресурсів та використанням їх на основі рівноправного співробітництва з іншими державами [ст. 53-54].

Таким чином, правові норми Закону України «Про інформацію» передбачають розвиток інформаційного законодавства на підставі впровадження на рівні законів правових норм вдосконалення, передусім правового режиму різних видів інформації з обмеженим доступом. Такі правові норми введені в повному обсязі тільки стосовно державної таємниці відповідним Законом.

Розглянемо запропоновані у монографії [7] розділи, які, на думку її авторів, повинні включати правовий режим «іншої, передбаченої законодавством таємниці» та «конфіденційної інформації», тобто інформації обмеженого доступу, що не становить державної таємниці.

До цього розділу, як це запропоновано авторами монографії, доцільно включити: перелік видів інформації, що відноситься до «іншої, передбаченої законодавством таємниці» та відомості, які можуть бути віднесені до конфіденційної інформації; критерії і порядок віднесення інформації до категорії «іншої, передбаченої законодавством таємниці» та конфіденційної інформації. При цьому доцільно враховувати, що конфіденційна інформація [3, с. 30, 38], яка є об'єктом права власності як у повному обсязі, так і об'єктом лише володіння, користування чи розпорядження «окремих фізичних та юридичних осіб», до цієї категорії відомостей відноситься її власниками, вони встановлюють до неї і режим доступу. Тобто на рівні держави неможливо визначити вичерпний перелік усіх видів вказаної конфіденційної інформації. Розв'язання цього питання полягатиме у визначенні основних

узагальнюючих відомостей таких категорій та критеріїв, на підставі яких вони можуть встановлюватися.

Із розглянутого змісту розділу випливають два важливих політико-правових аспекти правового режиму інформації, які є визначальними для встановлення режиму доступу до інформації обмеженого доступу, в тому числі іноземних партнерів. Перший аспект щодо порядку впровадження ступеня закритості інформації доведено авторами монографії [7]. Другий аспект, пов'язаний з необхідністю легітимного визначення відкритої інформації, потребує правової деталізації відповідно до світової практики нормотворення та певного вітчизняного досвіду.

З урахуванням пропозицій, викладених у монографії [7], наступний розділ доцільно наповнити таким змістом. Визначення порядку встановлення режиму доступу до інформації з обмеженим доступом, що не становить державної таємниці, полягатиме у встановленні ступенів конфіденційності цієї інформації; надання матеріальним носіям такої інформації грифів обмеження доступу (грифів конфіденційності); встановлення строків дії обмежень до таких видів інформації та порядок зняття грифів конфіденційності.

Визначення правових норм щодо основних організаційно-правових та інженерно-технічних заходів і засобів захисту інформації з обмеженим доступом, що не становить державної таємниці, які б відповідали встановленому рівню обмежень доступу. Поряд з цим положенням, запропонованим авторами наведеної монографії, доцільно підкреслити таке. Правові норми, визначені законодавством щодо заходів і засобів захисту інформації з обмеженим доступом, що не становить державної таємниці, важливі для забезпечення національної безпеки, громадського порядку, життя і здоров'я населення та інших життєво важливих національних інтересів, повинні бути обов'язковими для виконання всіма суб'єктами інформацій-

ної діяльності України незалежно від права власності на таку інформацію.

Компетенцію суб'єктів інформаційної діяльності України щодо встановлення правового режиму інформації з обмеженим доступом, що не становить державної таємниці, та його додержання було б доцільно визначити окремим розділом, який розкриває зміст державної політики щодо «іншої, передбаченої законодавством таємниці» та конфіденційної інформації. Вказаним розділом доцільно визначити компетенцію законодавчої влади, Глави держави, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, спеціально уповноважених органів державної влади у сфері діяльності, пов'язаної з інформацією з обмеженим доступом, керівників всіх рівнів та фізичних і юридичних осіб – власників такої інформації.

Безумовно, необхідним є встановлення правових норм щодо відповідальності суб'єктів інформаційної діяльності України за порушення вимог законодавства про інформацію з обмеженим доступом, що не становить державної таємниці, у тому числі з визначенням дисциплінарних, адміністративних і кримінальних санкцій.

Ще одна проблема, що може бути вирішена лише на рівні актів законодавства, полягатиме у необхідності усунення суперечностей, які містять окремі закони, та вилучення (відміни) недієздатних правових норм.

Потребують всебічного юридичного обґрунтування критерії віднесення відомостей до кожного виду інформації з обмеженим доступом, що не становить державної таємниці. Як справедливо відзначено в монографії [7, с. 81], не можна вважати обґрунтованим для віднесення інформації до категорії конфіденційної та впровадження засобів її захисту на підставі інтересу до неї фізичної чи юридичної особи, у зв'язку з тим, що такий інтерес може мати і кримінальну спрямованість.

Таким чином, актуальною проблемою для подальшого вдосконалення чинного інформаційного законодавства є необхідність прийняття як нових законів, так і внесення відповідних доповнень до діючих актів законодавства стосовно встановлення правового режиму різних видів інформації з обмеженим доступом, що не становлять державної таємниці. Без розв'язання цих питань на рівні актів законодавства неможливо створити комплексну правову основу національної системи захисту інформації та встановити відповідний режим доступу інших держав до інформаційних ресурсів.

Література

1. Аникин П. П., Былыбердин А. Л., Вус М. А. и др. Государственная тайна в Российской Федерации. Изд. 2-е. – СПб. : Санкт-Петербургский гос. ун-т, 2000. – 409 с.
2. Конституція України // Закони України / Верховна Рада України; Ін-т законодавства. – К. : Книга, 1997. – Гл.10. – С. 5-40.
3. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – С. 650.
4. Про державну таємницю : Закон України в редакції Закону від 21.09.1999. – Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 49. – Ст. 428.
5. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 27.12.2000 // Голос України. – 2001. – 23 січ.
6. Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави : Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.1998. – № 1893 : Зб. № 16. – К. : Держкомсекретів України, 1999. – С. 3-13.
7. Мастяниця Й. У., Соснін О. В., Шиманський Л. Є. Інформаційні ресурси України : проблеми державного управління : монографія. – К. : НІСД, 2002. – 141 с.