

**О. О. ШАРАБУРИНА**

*Ольга Олександрівна Шарабурина, аспірант  
Київського національного торговельно-економічного  
університету*

**НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ІНФОРМАЦІЮ  
З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ**

У сучасний період можна стверджувати, що в національній правовій системі формується законодавство, направлене на врегулювання відносин, пов'язаних з інформацією з обмеженим доступом. Однак, як свідчить практика, стверджують фахівці в численних публікаціях, сучасне законодавство, яким регулюється обіг відомостей з обмеженим доступом, не має, зокрема, усталеної єдності, системності; містить термінологічні неузгодженості, що викликає суперечливе тлумачення та застосування його норм на практиці, а, отже, не в змозі адекватно вирішувати проблеми його застосування, що виникають. Крім того, наявною є концептуальна неузгодженість нормативно-правових актів, що приймаються, із чинними.

Мова йде про докорінні зміни у вітчизняному інформаційному законодавстві, що певним чином вплинули на регулювання інформації з обмеженим доступом, зумовлені прийняттям Законів України: «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р.<sup>1</sup> (із подальшими змінами); «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р.<sup>2</sup>; «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» від 13 січня 2011 р.<sup>3</sup>, яким було введено в дію нову редакцію базового інформаційного закону.

Передусім, заслуговує на увагу те, що зазначені зміни законодавства пропонувалися і здійснювалися різними авторськими колективами в умовах гострого політичного протистояння; крім того, показовим є й те, що спочатку було вирішено окремі гострі проблеми інформаційного законодавства, а лише згодом було прийняте рішення про внесення змін до базового закону «Про інформацію», з метою надання законодавчим реформам певного системного характеру<sup>4</sup>.

У зв'язку з цим існує нагальна потреба в дослідженні теоретико-прикладних аспектів існуючих правових засад регулювання відповідних правовідносин, оскільки, як тепер стало очевидно, із набранням чинності новітніх законодавчих актів виникли не лише проблеми суто теоретичного характеру, а й практичні проблеми застосування їх окремих положень.

При підготовці даної роботи було враховано доробок з відповідної проблематики, здійснений вітчизняними та зарубіжними вченими, зокрема: І. В. Арістовою, О. В. Барановим, І. Л. Бачило, К. І. Беляковим, В. М. Брижком, В. М. Бутузівим, В. Д. Гавловським, О. А. Зверевою, Р. А. Калужним, Б. А. Кормичем, Т. А. Костецькою, О. В. Кохановською, Л. В. Кузенко, І. С. Лопатіним, А. І. Марущаком, А. А. Тадеєвим, І. Б. Усенком, В. С. Цимбалюком та ін.

Метою цієї статті визначаємо дослідження теоретичних і практичних проблем правозастосування нового інформаційного законодавства, зокрема щодо інформації з обмеженим доступом.

Досліджуючи вказану проблематику, відмітимо, що метою правового режиму інформації з обмеженим доступом є забезпечення інформаційної безпеки людини та громадянина, держави й суспільства. Так, Закон України «Про інформацію» визначає серед основних напрямів державної інформаційної політики, зокрема, забезпечення інформаційної безпеки України (ст. 3 закону), проте, визначення однойменної категорії у тексті законодавчого акту не наводиться. На думку науковців, закріплення цього важливого поняття в Основних засадах розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки було еволюційним на час прийняття відповідного закону, але на сьогодні потребує корегування з врахуванням нових загроз<sup>5</sup>.

Слід зазначити, що законодавство України минулих років, поділяючи інформацію з обмеженим доступом на два види таємну та конфіденційну інформацію, не визначало її поняття на рівні дефініції. На сьогодні ситуація майже не змінилась. Нова редакція Закону України «Про інформацію» від 13 січня 2011 р., що встановила родове поняття інформації, як будь-яких відомостей та/або даних, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді (ст. 1 закону), оперуючи категорією «інформація з обмеженим доступом» також не містить визначення цього поняття на подібному рівні. Проте, в нормах вказаного акта зазнав корекції перелік видів інформації з обмеженим доступом: нарівні з таємною та конфіденційною інформацією такою визначається і службова інформація (ст. 21 закону). Між тим, недоліком у цьому випадку можна назвати відсутність законодавчо визначених дефініцій поняття таємної та службової інформації, оскільки законодавець включив лише норму, згідно якої порядок віднесення відомостей до таких видів інформації, а також порядок доступу до них регулюються законами (ч. 3 ст. 21 закону). Проте, як свідчить практика, наприклад, порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію регулюються підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема, постановами Кабінету Міністрів України.

Подібне становище фактично унеможливує визначення на підставі норм Закону «Про інформацію» критеріїв для віднесення певних відомостей до того чи іншого виду інформації з обмеженим доступом. У зв'язку з таким недоліком базового законодавства, яким вважається названий акт, доцільно було б усунути існуючі прогалини, закріпивши їх визначення у статті 21 Закону України «Про інформацію». Зокрема, під таємною можна було б визначити інформацію, доступ до якої обмежується відповідно до встановлених законом вимог, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі, та яка містить передбачену законом таємницю.

Законодавство містить нове, у порівнянні з закріпленням раніше у ч. 2 ст. 30 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р.<sup>6</sup>, визначення ще одного виду інформації з обмеженим доступом, а саме – конфіденційної інформації. Такою є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 21 Закону). У зв'язку з цим, одним із найбільш принципів для нової редакції Закону є оновлене поняття інформації про фізичну особу (персональні дані). Відповідно – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (ст. 11 Закону). Таке визначення ідентичне поняттю персональних даних, закріпленому у Законі України «Про захист персональних даних», що закріплює положення, згідно з яким такі дані, крім знеособлених персональних даних, за режимом доступу є інформацією з обмеженим доступом (ч. 2 ст. 5 Закону). Разом з тим, аналіз положень ст. 11 Закону України «Про інформацію» дозволяє дійти висновку, що в структурі інформації про фізичну особу (персональних даних) виокремлюється конфіденційна інформація про фізичну особу.

На нашу думку, таке формулювання унеможливує ототожнення понять інформації про фізичну особу та персональних даних, що актуалізує необхідність їх уточнення, встановлення критеріїв їх розмежування. У той же час, новітнє законодавство передбачає віднесення усієї інформації про фізичну особу до конфіденційної (ч. 2 ст. 21 Закону «Про інформацію»). Це положення є не зовсім коректним, оскільки фізична особа може, проте не зобов'язана встановлювати режим конфіденційності щодо інформації, яка їй належить або містить відомості про неї, а отже, на нашу думку, не може бути автоматично віднесена до конфіденційної інформації про фізичну особу. Слід підкреслити, що в науковій літературі неодноразово підкреслювалося про необхідність закріплення поділу такої інформації, зокрема, на 1) дані загального характеру і 2) вразливі персональні дані в Законах України «Про інформацію» та «Про захист персональних даних», враховуючи, що подібний поділ запропоновано у міжнародних документах<sup>7</sup>.

Важливим етапом законодавчого врегулювання досліджуваних правовідносин стало також прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації». Важливість цього законодавчого акта, в порівнянні із Законом України «Про інформацію», в межах даного дослідження зумовлена сферою його дії: цей акт визначив порядок здійснення та забезпечення права на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, які в свою чергу є основними суб'єктами публічного адміністрування інформації з обмеженим доступом, і встановив необхідні й достатні умови для обмеження доступу до публічної інформації. Проте, слід вказати, що положення преамбули закону, дають підстави сумніватись щодо можливості існування категорії публічної інформації з обмеженим доступом, ознаки якої передбачені в нормах ст. 6 цього акта, оскільки не кожна особа має право доступу до інформації з обмеженим доступом, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади чи інших розпорядників.

Позитивним слід визначити той факт, що цей закон, на відміну від Закону України «Про інформацію», хоча й не містить дефініції поняття публічна інформація з обмеженим доступом, проте містить поняття конфіденційної та таємної інформації.

Так, за Законом, таємною є інформація, доступ до якої обмежується відповідно до встановлених законом вимог, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі, та яка, за законом, містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю (ч. 1 ст. 8 Закону). Таким чином, законодавство встановлює наступні ознаки таємної інформації: 1) її розголошення може зашкодити особі, суспільству і державі; 2) таємність інформації встановлюється законом. Конфіденційною є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов (ч. 1 ст. 7 Закону).

Новелою для українського інформаційного законодавства стало закріплення службової таємниці окремим видом інформації з обмеженим доступом, хоча і без нормативного закріплення визначення її поняття. Встановлено лише, що її зміст може складати інформація: 1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньодомчу 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, контрольно-розвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці (ст. 9 Закону).

Наведені норми містять обов'язкові і виключні умови, за одночасної наявності яких інформацію може бути віднесено до службової: по-перше, відомості мають міститись у внутрішньодомчій службовій кореспонденції, доповідних записках і рекомендаціях (тобто вони не можуть бути віднесені до службової інформації, якщо міститься, наприклад, у міжвідомчій кореспонденції); по-друге, певні документи мають бути пов'язані з розробкою напряму діяльності відповідного органу, чи зі здійсненням його контрольних чи наглядових

функцій; по-третє, такі документи мають передувати публічному обговоренню та/або прийняттю рішень (іншими словами, відповідно до закону, органи державної влади, їх посадові особи, органи місцевого самоврядування не мають права надавати гриф «для службового користування» і не оприлюднювати абсолютно всі (за винятком тих, що мають гриф таємності, відповідно до Закону України «Про державну таємницю») правові акти). На думку деяких науковців, причини появи подібних положень видаються цілком зрозумілими, оскільки після того, як у законодавстві, зокрема, про державні секрети законодавець принципово відмовився від поняття «службова таємниця», вважаючи що для захисту «маленьких відомчих секретів» не слід задіювати весь потенціал держави, представники заінтересованих державних структур протягом багатьох років намагалися всіма силами під тією чи іншою назвою відродити «службову таємницю»<sup>8</sup>.

Відмітимо також, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає можливість віднесення до службової інформації відомості, зібрані в процесі оперативно-розшукової діяльності. Остання є досить схожим, на наш погляд, видом діяльності із досудовим розслідуванням, хоча законодавець не відніс дані досудового слідства до предмету захисту службової інформації. З цього можна зробити висновок, що даним досудового слідства надано більший режим захисту від розголошення шляхом встановлення їх таємниці.

Також, на нашу думку, слід сказати про співвідношення таких категорій, як «службова інформація» та «конфіденційна інформація, що є власністю держави», яка була введена законодавством минулих років. Ці категорій не слід ототожнювати. Поняття схожі в тому, що змістовно передбачають обмеження доступу, яке за своїм ступенем є меншим за режим державної таємниці (тобто шкода від розголошення такої інформації є меншою, ніж від розголошення таємної інформації). Водночас, за змістом відомості, які можуть бути віднесені до службової інформації, не досить повно збігаються з нормативно закріпленими у свій час законодавством як конфіденційна інформація, що є власністю держави. Щодо таких відомостей Законом України «Про інформацію» в старій редакції зазначалось, що стосовно інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути відповідно до закону встановлено обмежений доступ – надано статус конфіденційної (ч. 3 ст. 30 Закону).

Певною мірою позитивним кроком є також закріплення у Законі України «Про доступ до публічної інформації» переліку вимог щодо встановлення обмеження доступу до публічної інформації (ч. 2 ст. 6 Закону), що з деякою модифікацією відтворюють, зокрема, положення частини 3 ст. 34 Конституції України, яка встановила подібні конституційні обмеження щодо права кожного на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань та права на інформацію. Однак, не вдаючись до ґрунтовного аналізу названих положень, зауважимо, що за умов відсутності законодавчого визначення поняття інформації з обмеженим доступом, неконкретність названих положень закону зумовлює розмаїтість тлумачення встановлених вимог, за наявності яких у сукупності можливе обмеження доступу до інформації, і як, наслідок, практична неможливість їх застосування.

Варто зазначити, що в даному випадку прослідковується невідповідність положенням пункту 4.1 ст. 4 Рекомендацій Ради Європи «Про доступ до офіційних документів», які регулюють доступ до офіційних документів, що знаходяться в розпорядженні органів державної влади. Відповідно цього положення Рекомендацій, Держави-члени можуть обмежити право доступу до офіційних документів. Обмеження повинні бути чітко визначені в законодавстві, бути необхідними в демократичному суспільстві і пропорційними меті захисту: (I) національної безпеки, оборони та міжнародних зв'язків; (II) охорони громадського порядку; (III) запобігання, розшуку та розслідування кримінальної діяльності; (IV) приватного життя та інших законних приватних інтересів; (V) комерційних та інших економічних інтересів, як приватних, так і державних; (VI) рівності сторін у судовому провадженні; (VII) природи; (VIII) інспекцій, контролю та нагляду з боку органів державної влади; (IX) державної економічної, монетарної та обмінної політики; (X) конфіденційності обговорень всередині органу державної влади або ж між декількома органами державної влади під час внутрішнього процесу вироблення документу. Тобто, вітчизняний законодавець, на нашу думку, пішов шляхом визначення звуженого кола інтересів, що мають бути захищені<sup>9</sup>.

У цьому зв'язку, слід вказати, що недоречною, наприклад, видається норма Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка закріплює, що інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше (ч. 3 ст. 6 Закону). Але в такому разі, мабуть, відповідна інформація втрачає режим інформації з обмеженим доступом в силу свого попереднього оприлюднення.

З точки зору викладення змісту норми, виглядають не зовсім логічними також положення вказаного закону, згідно з якими інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації при відсутності законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше (ч. 4 ст. 6 Закону): відсутність підстав для обмеження певних відомостей непрямо відносить їх до відкритої інформації, а тому застосовувати в такому випадку категорію «інформація з обмеженим доступом» навряд чи доцільно. У разі припинення законних підстав для обмеження доступу до інформації така інформація також має надаватися розпорядником інформації.

Таким чином, можна зробити висновок, що запропоновані законодавчі нововведення, не дивлячись на деякі прогресивні новели, багато в чому мають суперечливий характер, особливо, з точки зору системності правового регулювання інформаційних правовідносин, зокрема, у частині обмеження доступу до інформації. Новітнє законодавство не повною мірою усунуло наявні недоліки, зокрема, численні колізії між врегульованим правом на доступ до інформації та необхідністю правомірного його обмеження до певних відомостей.

У зв'язку з цим існує нагальна потреба приведення нормативних засад функціонування відносин у досліджуваній сфері у повну відповідність до вироблених міжнародною спільнотою правових стандартів їх регулювання, що, на наш погляд, не тільки сприятиме ефективній реалізації в тому числі режиму інформації з обмеженим доступом, а також повноцінній участі України в міжнародному інформаційному співробітництві.

<sup>1</sup> Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.

<sup>2</sup> Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

<sup>3</sup> Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Закон України від 13.01.2011 № 2938-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 313.

<sup>4</sup> Усенко І. Новели вітчизняного законодавства про інформацію у контексті вимог здорового глузду і юридичної техніки // Права людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khp.org>

<sup>5</sup> Скулиш С. Д., Маруцак А. І. Новели інформаційного законодавства України: проблеми теорії і практики // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. – 2011. – № 1 (5). – С. 8.

<sup>6</sup> Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

<sup>7</sup> Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних: Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 24.10.1995 № 95/46/ЄС // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>

<sup>8</sup> Усенко І. Там само.

<sup>9</sup> Про доступ до офіційних документів: Рекомендації Ради Європи від 21.02.2002 № R (2002)2 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

#### Резюме

##### **Шарабурина О. О. Новели законодавства України про інформацію з обмеженим доступом.**

Статтю присвячено дослідженню сучасного стану правового регулювання інформації з обмеженим доступом. На підставі аналізу чинного законодавства України в даній сфері наводяться теоретичні та практичні проблеми регулювання відповідних відносин. Розглядаються недоліки чинного законодавства, що регулює інформацію з обмеженим доступом, зумовлені останніми змінами, а також напрями його удосконалення. Визначається необхідність приведення нормативних засад функціонування відносин у досліджуваній сфері у повну відповідність до вироблених міжнародних правових стандартів їх регулювання.

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

#### Резюме

##### **Шарабурина О. А. Новеллы законодательства Украины про информацию с ограниченным доступом.**

Статья посвящена исследованию современного состояния правового регулирования информации с ограниченным доступом. На основании анализа действующего законодательства Украины в данной сфере приводятся теоретические и практические проблемы регулирования соответствующих отношений. Рассматриваются недостатки действующего законодательства, регулирующего информацию с ограниченным доступом, обусловленные последними изменениями, а также направления его совершенствования. Определяется необходимость приведения нормативных основ функционирования отношений в исследуемой сфере в полное соответствие с выработанными международными правовыми стандартами их регулирования.

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

#### Summary

##### **Sharaburyna O. The novelties of Ukrainian legislation on the classified information.**

The article is devoted to the investigation of the current state of regulation of classified information. On the basis of analysis of current Ukrainian legislation in this area the theoretical and practical problems of regulation of the relationship are determined. We consider the shortcomings of current legislation governing classified information due to recent changes and areas for its improvement. The need for harmonization of regulatory rules for the relationships in the study area in full compliance with international legal standards produced by regulation is determined.

**Key words:** classified information, secret information, confidential information, service information.

Отримано 4.06.2013