

ІНФОРМАЦІЯ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ

АДАБАШ Олександр Вікторович - асистент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 342.951:007:35.083.8

В статті розглядається законодавче регулювання поняття «інформації з обмеженим доступом» і визначаються види інформації, що стосується правового режиму інформації з обмеженим доступом.

Ключевые слова. інформація, інформація з обмеженим доступом, конфіденціальна, секретна, службозна інформація, комерційна, банківська тайна.

Право громадян на інформацію гарантується положеннями Конституції України. Можна стверджувати, що без реалізації цього права здійснення всього комплексу конституційних прав, свобод і обов'язків було б обмеженим, а то й неможливим. Неабиякого значення набуває проблема реалізації права громадян на інформацію з огляду на формування в Україні громадянського суспільства, імплементацію концепції «відкритості» влади та інші суспільно-політичні процеси сучасності.

Гарантоване Конституцією України право на інформацію стає дедалі важливим елементом функціонування демократичного суспільства, адже процес розбудови правової держави в Україні безпосередньо пов'язаний із додержанням та належною реалізацією гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина, зокрема, їх права на інформацію. Важливою і необхідною складовою механізму здійснення права на інформацію є гарантування доступу громадян до інформації, а також чітка

правова регламентація виключних випадків його (доступу) обмеження.

Метою статті є дослідження стану правового регулювання інформації з обмеженим доступом у вітчизняному законодавстві.

Серед дослідників, які розглядають у своїх роботах окремі аспекти становлення понятійно-категоріального апарату у сфері захисту інформації з обмеженим доступом, слід згадати таких, як: В. Баскаков, О. Громико, А. Гуз, Б. Кормич, О. Кулінич, В. Ліпкан, О. Логінов, А. Марущак, О. Олійник, І. Чиж, В. Цимбалюк, О. Шевченко, Ю. Шемпгученко та ін.

Захист ділової, фінансової, технологічної та іншої інформації від крадіжок, несанкціонованого використання, її зміни чи знищення набуває важливого значення в сучасних умовах розвитку інформаційних технологій. Жорстка конкурентна боротьба комерційних структур змушує їх вживати заходів щодо захисту такої інформації, спираючись на відповідні норми чинного законодавства та власну нормативно-правову основу, а захист інформації із обмеженим доступом є одним з першочергових завдань забезпечення інформаційної безпеки. Кожна демократична держава, з метою забезпечення інформаційної безпеки, формує систему захисту інформації, надаючи певній інформації статус інформації з обмеженим доступом.

Слід зазначити, що термін «інформація з обмеженим доступом» на законодавчому рівні в Україні є невизначеним. Окремі міжнародні угоди України закріплюють

певні застереження щодо розуміння такої інформації. Так, ст. 1 Угоди між Кабінетом Міністрів України й Урядом Республіки Білорусь про співробітництво в галузі технічного захисту інформації, а також ст. 1 Угоди між Кабінетом Міністрів України й Урядом Республіки Таджикистан про співробітництво в галузі технічного захисту інформації зазначає, що інформація з обмеженим доступом – це інформація, право доступу до якої обмежено відповідно до національних законодавств держав Сторін» [1].

Таким чином, в аспекті дослідження змісту поняття «інформація з обмеженим доступом» потребують суттєвого уточнення, як на науковому, так і нормативному рівні, поняття «відкрита інформація», «конфіденційна інформація», «таємна інформація». Саме тому цільним є визначитися зі змістом цих термінів. Передусім слід зазначити, що з прийняттям Верховною Радою України 13.01.2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2] та нової редакції Закону України «Про інформацію» [3], інформаційне законодавство України було суттєво оновлено.

Відповідно до норм цього Закону [3], за порядком доступу, інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Якщо відкрита інформація зазвичай не викликає питань щодо її природи (відкритою вважається вся інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом), то згідно із ст. 30 Закону України «Про інформацію» інформація з обмеженим доступом поділяється на таємну і конфіденційну. Стаття 6 Закону «Про доступ до публічної інформації» передбачає обмеження доступу до інформації у вказаних випадках і якщо вона має режим службової інформації.

Не визначаючи змісту поняття «інформація з обмеженим доступом», законодавство визначає, що до інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості: про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей, 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, про факти порушення прав і свобод людини і громадянина, про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб та 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. Одночасно зазначається, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значущою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право власника на її захист.

Проаналізувавши перелік відомостей, які не відносяться до інформації з обмеженим доступом, О. Кулініч визначає, що правовий режим інформації з обмеженим доступом покликаний охороняти відомості, вільний обіг яких може порушити права й інтереси держави, суспільства, окремої особи, забезпечити інформаційну незалежність суб'єктів приватного права у відносинах із державою і між собою, узгодити публічну потребу у свободі інформації та право кожного на збереження таємниці [4, с. 3–4]. Цією обставиною обумовлена наявність у законодавстві більшості розвинутих країн відповідних законодавчих актів, що встановлюють принципи, критерії, механізми класифікації інформації з обмеженим доступом, а також процедуру її охорони з боку держави чи власника [5, с. 127].

Законодавство України про інформацію до інформації з обмеженим доступом відносить конфіденційну, таємну та службову інформацію. У листі Міністерства юстиції України від 21.06.2011 р. «Нове в законодавстві про інформацію» додатково зазначено, що інформацією з обмеженим доступом є така шкода, в оприлюдненні якої переважає суспільний інтерес в її отриманні і становить загрозу національній безпеці, обороні, запобігання злочину тощо [6].

Таким чином, можна зазначити, що до інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна, таємна та службова інформація. Конфіденційна інформація – це відомості, що перебувають у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов. До конфіденційної інформації, що є власністю держави і перебуває в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, не можуть бути віднесені відомості: а) про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; б) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян; в) 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; г) стосовно стану справ із правами і свободами людини і громадянина, а також фактів їх порушень; д) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; ж) інша інформація, доступ до якої відповідно до законів України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути обмеженим.

Важливо зазначити, 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. Отже, конфіденційна інформація – це інформація, обмежений доступ до якої та порядок поширення визначено фізичною або юридичною особою (крім суб'єктів владних повноважень).

Оскільки до конфіденційної інформації відноситься також комерційна таємниця, слід вказати, що така інформація стосується суб'єктів приватного права і потребує уваги в аспекті розгляду змісту «інформації з обмеженим доступом». Закон надає важливої уваги збереженню такої таємниці і зазна-

чає: громадяни, юридичні особи, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, яка є предметом їхнього професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу і не порушує передбаченої законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї систем (способів) захисту. Виняток становить інформація комерційного та банківського характеру, а також інформація, правовий режим якої встановлено Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України (з питань статистики, екології, банківських операцій, податків тощо), та інформація, приховування якої є загрозою для життя і здоров'я людей.

Однією з головних характеристик, що визначає режим доступу до комерційної таємниці, є право власності на цю інформацію [7, с. 72]. Ця інформація не є власністю держави в особі органів державної влади, а належить фізичним та юридичним особам – суб'єктам підприємницької діяльності. Встановлення системи захисту на власний розсуд також є характерною відмінністю комерційної таємниці від інших видів конфіденційної інформації.

Відомості, які не можуть становити комерційної таємниці, визначаються Кабінетом Міністрів України. Згідно з даним переліком, комерційну таємницю не становлять: установчі документи, документи, що дозволяють займатися підприємницькою чи господарською діяльністю та її окремими видами;

інформація за всіма встановленими формами державної звітності;

дані, необхідні для перевірки обчислення і сплати податків та інших обов'язкових платежів;

відомості про чисельність і склад працюючих, їхню заробітну плату в цілому та за професіями й посадами, а також наявність вільних робочих місць;

документи про сплату податків і обов'язкових платежів;

інформація про забруднення навколишнього природного середовища, недотримання безпечних умов праці, реалізацію

продукції, що завдає шкоди здоров'ю, а також інші порушення законодавства України та розміри заподіяних при цьому збитків;

документи про платоспроможність;

відомості про участь посадових осіб підприємства в кооперативах, малих підприємствах, спілках, об'єднаннях та інших організаціях, які займаються підприємницькою діяльністю;

відомості, що відповідно до чинного законодавства підлягають оголошенню [8].

Встановлення переліку відомостей, доступ до яких не може бути обмежено суб'єктами підприємницької діяльності, є однією з заборук забезпечення поінформованості державних органів та громадськості про важливі аспекти їхньої діяльності. Це гарантує як виконання державою своїх контрольних та фіскальних функцій, так і забезпечення прав окремих осіб та інтересів суспільства і таким чином має велике значення для інформаційної безпеки в цілому. Для цього передбачено, що підприємства зобов'язані подавати перелічені у відповідній постанові Кабінету Міністрів відомості органам державної виконавчої влади, контролюючим і правоохоронним органам, іншим юридичним особам відповідно до чинного законодавства на їх вимогу. Однак, на думку Б. Кормича, такого переліку недостатньо. Потрібно на законодавчому рівні встановити загальні критерії інформації, яка може оголошуватися комерційною таємницею. І на це є певні причини: по-перше, це дало б змогу більшою мірою реалізувати можливість кожного громадянина подавати запити до комерційних структур, наприклад, щодо забруднення навколишнього середовища або офіційних характеристик продукції в цілях захисту прав споживачів; по-друге, із встановленням переліків інформації, що становить комерційну таємницю, керівниками підприємств на власний розсуд пов'язана інша проблема [9, с. 317].

Інформація, яка становить комерційну таємницю, як і інформація, яка належить до державної таємниці, захищається нормами кримінального законодавства. Зокрема, Кримінальний кодекс України в ст. 231 передбачає відповідальність за незаконне

збирання з метою використання відомостей, що становлять комерційну таємницю, під якими розуміють «умисні дії, спрямовані на отримання відомостей, що становлять комерційну таємницю, з метою розголошення чи іншого використання цих відомостей (комерційне шпигунство), а також незаконне використання таких відомостей, якщо це спричинило істотну шкоду суб'єкту господарської діяльності». А ст. 232 Кримінального кодексу України встановлює відповідальність за розголошення комерційної таємниці, яку розуміють як «умисне розголошення комерційної таємниці без згоди її власника особою, якій ця таємниця відома у зв'язку з професійною або службовою діяльністю, якщо воно вчинене з корисливих чи інших особистих мотивів і завдало істотної шкоди суб'єкту господарської діяльності» [10].

Водночас слід зазначити, що Кримінальний кодекс України не дає відповіді на питання, що саме є комерційною таємницею? І якщо у випадку відповідальності за розголошення державної таємниці ми можемо говорити про відсильну диспозицію відповідної норми КК України і звертатися до законодавства про державну таємницю, то щодо комерційної таємниці такого законодавства просто немає.

Однак, у будь-якому разі комерційна таємниця належить до інформації з обмеженим доступом. Схожий характер має банківська таємниця – закон зобов'язує службовців банків зберігати таємницю по операціях, рахунках і вкладах банку його клієнтів та респондентів незалежно від волі останніх, однак зазначає випадки, коли вказана інформація може надаватися державним органам та посадовим особам з метою забезпечення виконання покладених на них обов'язків (Закон України «Про банки та банківську діяльність») [11]. Дещо дивним є відсутність у цьому Законі застереження щодо подальшого збереження таємності інформації, що становить предмет банківської таємниці. Фахівці погоджуються з думкою про те, що цей недолік має бути усунено. Це ж так само стосується і таємниці страхування, і таємниці вчинюваних нотаріальних дій [12].

Наступний вид інформації з обмеженим доступом – таємна інформація, тобто інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Це інформація, доступ до якої обмежується виключно 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, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Можна зробити висновок, що таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства, адвокатську, нотаріальну, лікарську, таємницю усиновлення та інші, передбачені законом види таємниць. Вказаний перелік видів таємниць свідчить, що така інформація стосується суб'єктів і приватного і публічного права. У цілому, перелік видів таємниць у національному законодавстві (за свідченням О.Олійника, лише таємниць нараховується близько 20 і декілька видів конфіденційної інформації) вимагає і застосування до них певних грифів обмеження інформації [13, с. 56].

Службова інформація, відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації», – це інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до якої може відноситися:

інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню 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;

інформація, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Отже, службова таємниця розглядається як така, що за змістом співпадає з комерцій-

ною, однак відрізняється від останньої за суб'єктами. Така інформація, на відміну від таємної інформації, стосується суб'єктів публічного права. Ще з радянських часів така інформація мала гриф «для службового користування» (ДСК), який використовувався практично безконтрольно. Слід зазначити, що і на теперішній час така практика має місце. Як зазначає Б. Кормич, парадоксальність сучасної ситуації в Україні полягає в тому, що є величезні масиви інформації, режим якої визначається названим грифом, але на законодавчому рівні навіть не існує загального визначення подібної інформації, яку часто називають конфіденційною інформацією, що є власністю держави. При цьому мова не йде про чіткі правила віднесення інформації до категорії «для службового користування» або перелік посадових осіб, які мають право встановлювати відповідний гриф, що також має важливе значення у визначенні порядку доступу до інформації [9, с. 307]. Так, згідно з відповідною інструкцією Кабінету Міністрів України, «переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави і якій надається гриф обмеження доступу «для службового користування», розробляються і вводяться в дію міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями, у яких утворюються або у володінні, користуванні чи розпорядженні яких перебувають ці відомості» [14].

Таким чином, прямо вказуються дві ознаки інформації, що становить службову таємницю, – державна форма власності та необхідність захисту згідно з вимогами чинного законодавства. Інформація, що становить комерційну таємницю, знаходиться, як правило, у приватній власності і захищається відповідно до волі її власника і пов'язана із здійсненням володарем цієї інформації комерційної діяльності, службова таємниця пов'язана із виконанням службових обов'язків.

Закон охороняє як таємну, так і конфіденційну інформацію. Але окремо слід зазначити, що суб'єкти встановлення режиму обмеженого доступу для цих категорій ін-

формації є різними. Належність інформації до категорії конфіденційної встановлюють фізичні та юридичні особи з метою захисту власних інтересів (ця інформація за загальним правилом є відкритою і може такою залишатися, але фізичним та юридичним особам у межах їх компетенції надано право обмежувати доступ до такої інформації), а належність інформації до категорії таємної – держава в публічних інтересах. Для визнання інформації конфіденційною необхідно мати певне право на таку інформацію. Держава ж, визнаючи інформацію таємною, керується своїми повноваженнями щодо захисту публічних інтересів, а не правом на інформацію [12].

Правове регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу інформації з обмеженим доступом, чітко не врегульовані у національному законодавстві України. Слід вести мову не лише про відсутність чіткого розмежування конфіденційної та таємної інформації, але й досить безсистемним викладенням положень, які стосуються будь-якої інформації з обмеженим доступом. Тому перспективними є подальші наукові дослідження у цій сфері з метою забезпечення інформаційної безпеки держави та захисту права осіб на інформацію та усунення зазначених недоліків в інформаційному законодавстві України.

Література

1. Угода між Кабінетом Міністрів України й Урядом Республіки Таджикистан про співробітництво в галузі технічного захисту інформації: ратифіковано Законом від 07.09.2005 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від від 13.01.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Про інформацію: Закон України в редакції Закону від 13.01.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Кулініч О. О. Інформація з обмеженим доступом як об'єкт цивільних прав : дис. ...

SUMMARY

The article is dedicated to the legal regulation of the concept «restricted data» and the types of information dedicated to the legal regime of restricted data are determined.

канд. юрид. наук / О. Кулініч. – О. : 2006. – 200 с.

5. Баскаков В. Захист інформації з обмеженим доступом: розвиток вітчизняного законодавства / В. Баскаков // Інформаційне право. – 2011. – № 4. – С. 126–128.

6. Нове в законодавстві про інформацію: Лист Міністерства юстиції України від 21.06.2011р. // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 8.

7. Марущак А. Принципи доступу до інформації в Україні / А.Марущак // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11. – С. 71–74.

8. Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.1993 р. № 611 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

9. Кормич Б. Інформаційна безпека: організаційно- правові основи / Б. Кормич. – К. : Кондор, 2008. – 384 с.

10. Кримінальний кодекс України. – К. : Офіційне видання ВР, 2010. – 328 с.

11. Про банки та банківську діяльність: Закон України від 20.03.1991 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

12. Прокоф'єва Д.М. Дослідження змісту категорій інформації з обмеженим доступом відповідно до чинного законодавства України / Д. Прокоф'єва. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.bezpeka.com/ru/lib/spec/law/art8.html

13. Олійник О. Правові засади доступу до інформаційних ресурсів України: проблеми правового режиму інформації // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 2. – С. 54–60.

14. Інформаційне законодавство України : в 6 т. / за ред. Ю. Шемшученко. – Т. 5. Чиж. – К. : КНТ, 2008. – 187 с.