

О.Л. Хитра

К. Ю. Н.,

Я. Д. Скиба

здобувач

Львівського університету бізнесу та права

## УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ СЛУЖБОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Досліджено актуальні питання щодо вдосконалення адміністративно-правової охорони службової інформації. На підставі правового аналізу, обґрунтовано проблеми, які пов'язані з правовим режимом службової інформації та, відповідно, перешкоджають належному здійсненню адміністративно-правової охорони службової інформації органів державної влади.

**Ключові слова:** інформація з обмеженим доступом, службова інформація, конфіденційна інформація, система охорони інформації, органи державної влади.

Исследованы актуальные вопросы относительно совершенствования административно-правовой охраны служебной информации. На основании правового анализа, обоснованы проблемы, которые связаны с правовым режимом служебной информации и, соответственно, препятствуют надлежащему осуществлению административно-правовой охраны служебной информации органов государственной власти.

**Ключевые слова:** информация с ограниченным доступом, служебная информация, конфиденциальная информация, система охраны информации, органы государственной власти.

**Investigational pressing questions of ground of administrativno-pravovoy nature of service information. Certainly signs of service information and category of subjects that is service information which enters public authorities and give this information in an obov order or on voluntarily basis generators.**

**Keywords:** information with the limited access, service information, documented form, confidentiality. subekti of service information.

**Постановка проблеми.** Розвиток адміністративно-правової охорони службової інформації в національному праві базується, в першу чергу, на нормах міжнародного права. Так, у 1946 році Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй ухвалила одну зі своїх найперших резолюцій, де зазначено: "Свобода інформації є фундаментальним правом людини і ... критерієм для всіх свобод, яким присвячено Організацію Об'єднаних Націй" [1, с. 19].

Відповідно до своєї резолюції від 5 жовтня 2005 року № 1466 "Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною" [2] Парламентська Асамблея Ради Європи дійшла висновку, що Україна все ще не виконала всіх обов'язків та зобов'язань, які взяла на себе при вступі до Ради Європи. Зокрема, верховенство права у багатьох сферах ще не повністю досягнуте, а тому, закликала органи державної влади України *покрацати правове регулювання доступу до інформації*, а також суворо дотримуватися вимог ст. 34 Конституції України стосовно свободи інформації під час надання документам грифів обмеження доступу та розсекретити всі офіційні документи, які були закриті для загального доступу з порушенням законодавства.

**Аналіз досліджень, на які спирається автор.** Основу для написання даної статті склав аналіз норм сучасного національного інформаційного законодавства, а також науковий доробок вітчизняних та зарубіжних авторів, серед яких виділимо В. Брижко, А. Дідікіна, В. Макаренка, Р. Кабачій, І. Касперського.

**Мета дослідження.** Виходячи з зазначеного, основною метою даної статті є визначення шляхів вдосконалення адміністративно-правової охорони службової інформації та окреслення проблем, які перешкоджають належному здійсненню адміністративно-правової охорони службової інформації органів державної влади.

Попри значного розмаїття наукових поглядів щодо визначення суті службової інформації, в науковій літературі залишилось без належної уваги теоретичне осмислення адміністративно-правової природи службової інформації, що і стало предметом написання даної статті.

**Виклад основного матеріалу.** На виконання Резолюції від 5 жовтня 2005 року № 1466 "Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною" [2] та з метою забезпечення реалізації положень ст. 34 Конституції України [3] стосовно доступу до інформації, ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [4], а також для забезпечення ефективної реалізації права кожного на свободу вираження

поглядів та доступ до інформації, права на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб Верховна Рада України 13 січня 2011 року прийняла закони України "Про доступ до публічної інформації" та "Про внесення змін до Закону України "Про інформацію" (нова редакція), які набули чинності 10 травня 2011 року.

Однак, як слушно зазначає В.Г. Пилипчук, питання пошуку балансу між правами і свободами людини та потребами суспільства і держави у захищеності інформаційного суверенітету та інформаційної безпеки України залишається одним з основних напрямів упорядкування та регулювання інформаційних відносин, які становлять правове поле інформаційної діяльності [5, с. 19].

Водночас детальний аналіз положень нових законів може свідчити про певну законодавчу неузгодженість, наявність нових законодавчих термінів (суб'єкти владних повноважень, публічна інформація тощо), які не вирішують існуючі проблеми класифікації інформації з обмеженим доступом. А з огляду на зазначене створюють правові перешкоди в реалізації повноцінної та ефективної адміністративно-правової охорони службової інформації.

Разом із цим, на відміну від державної таємниці, щодо якої створено єдину систему правової охорони, яка передбачає комплекс організаційно-правових, інженерно-технічних, криптографічних, контррозвідувальних, оперативного-розшукових та інших заходів, спрямованих на запобігання розголошенню таємної інформації та втратам її матеріальних носіїв, у державі була відсутня належним чином налагоджена і дієва система збереження конфіденційної інформації, що є власністю держави [6, с. 83].

Надання інформації, що є власністю держави, статусу конфіденційної чинним законодавством не передбачено. Тобто такий різновид інформації, як конфіденційна, що є власністю держави, яка передбачалась попередньою редакцією Закону України "Про інформацію", з огляду на назву грифа обмеження доступу "Для службового користування" має відповідати категорії "службова інформація", про яку йдеться у чинній редакції цього закону, а також у Законі України "Про доступ до публічної інформації". Водночас відмінності між критеріями віднесення інформації до "конфіденційної, що є власністю держави", передбаченими у додатку 13 до Інструкції, та вимогами до службової інформації, передбаченими ст. 6, 9 Закону України "Про доступ до публічної інформації", не дають змоги говорити про тотожність зазначених категорій інформації. Зокрема, порівняно із критеріями, визначеними у цьому додатку до Інструкції (інформація повинна створюватися за кошти державного бюджету або перебувати у володінні, користуванні чи розпорядженні організації; використовуватися з метою забезпечення національних інтересів держави; не належати до державної таємниці; унаслідок розголошення такої інформації можливе: порушення конституційних прав і свобод людини та громадянина; настання негативних наслідків у внутрішньополітичній, зовнішньополітичній, економічній, військовій, соціальній, гуманітарній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній сферах та у сферах державної безпеки і безпеки державного кордону; створення перешкод у роботі державних органів), положення Закону України "Про доступ до публічної інформації" значно звужують коло інформації, яка може бути віднесена до службової. До подібного висновку також доходять і ряд вітчизняних науковців [7, с. 39; 8, с. 99; 9, с. 49].

Зважаючи на висловлене, виникає певна дилема: чи потрібно переглядати досить значні масиви документів, справ, видань, які містили конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надавався гриф "Для службового користування" до 9 травня 2011 року, чи потрібно переглядати всі матеріали з метою приведення грифу обмеження доступу "Для службового користування" до критеріїв, визначених у Законі України "Про доступ до публічної інформації"?

З огляду на вказаний факт, а також з урахуванням вимог положень Указу Президента України від 5 травня 2011 р. № 547/2011 "Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації" [10] органами виконавчої влади повинні бути затверджені інструкції з питань обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію. У зв'язку з цим Постанова № 1893 підлягає скасуванню, принаймні, прийняттю у новій редакції як така, що не відповідає вимогам законодавства.

Виходячи із означеного вважаємо, що в Україні назріла необхідність створення загальнодержавної системи охорони інформації з обмеженим доступом (у частині службової інформації), визначення органу державної влади, відповідального за стан забезпечення охорони такої інформації, підтверджується наявним досвідом провідних країн – членів Європейського Союзу і НАТО.

Водночас прийнятими законодавчими актами знову не передбачалася діяльність, пов'язана із здійсненням організаційно-правових заходів охорони службової інформації, зокрема щодо контролю за дотриманням вимог законодавства стосовно обліку, зберігання і використання матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію. Зазначене може свідчити про необхідність, якщо не прийняття нових міжнародних договорів, то принаймні здійснити відповідне інформування зарубіжних партнерів України [11, с.113].

До того ж слід звернути увагу, що предметом ст. 330 КК України визначено не службову інформацію, як могло сприйматися за результатами нового поділу інформації з обмеженим доступом, а визначено конфіденційну інформацію, яка знаходиться у володінні держави. Таким чином, службова інформація не є предметом захисту з боку кримінального права. Ця категорія не захищається також санкціями Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 212-5).

У зв'язку з цим, здійснення контролю щодо збереження службової інформації покладається на керівників органів державної влади, які відповідно до вимог Указу Президента України від 5 травня 2011 р. № 547/2011 повинні затверджувати як переліки відомостей, що становлять службову інформацію, так і інструкції з питань обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію, або на керівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень у яких відповідно до вимог ст. 9 Закону України "Про доступ до публічної інформації" складатимуться переліки відомостей, що становлять службову інформацію.

Водночас такий контроль матиме локальний характер і не зможе забезпечити належного виконання заходів щодо охорони службової інформації у межах держави, недопущення вчинення правопорушень у цій сфері, а також їх виявлення та припинення. Крім того виникає потреба у визначенні єдиного загальнодержавного спеціально уповноваженого органу у цій сфері, який буде забезпечувати охорону такої інформації (здійснювати забезпечення комплексу організаційно-правових, інженерно-технічних, криптографічних, контррозвідувальних і оперативних-розшукових заходів, спрямованих на запобігання витоку службової інформації, якщо остання потребуватиме здійснення таких заходів).

Отже, при розгляді питання про службову інформацію в контексті законодавства про доступ до інформації було виявлено декілька істотних проблем законодавчого регулювання, які істотно гальмують сам процес адміністративно-правової охорони службової інформації.

З цього приводу, слід відмітити той факт, що хоча в Україні було створено сприятливе законодавче поле, актуальними залишаються питання відкритості доступу до публічної інформації. Наприклад, журналістка каналу СТБ Наталія Соколенко у листопаді 2011 року подала запит до Деснянської райдержадміністрації м. Києва з приводу позачергово наданих квартир працівникам РДА. У лютому 2012 року журналістка отримала відповідь: РДА відмовляється надати ці дані, пославшись на Закон України "Про захист персональних даних". На думку журналістки, черга на квартири за бюджетний кошт не є персональними даними, а є саме публічною інформацією, адже йдеться про гроші платників податків [12]. Як свідчать численні моніторинги та дослідження, відповіді на інформаційні запити надають не всі, не про все і не всім.

Зважаючи на досить розповсюджену практику звернення журналістів із запитом до органів державної влади щодо надання різного роду публічної інформації, нами запропоновано такі новачки: по-перше, оскільки в роботі комісій з інформації, відповідальних за формування переліку інформації, що становить службову інформацію, беруть участь представники громадськості, це гарантує відповідну ступінь демократизму і відносної прозорості процесу розкриття таємності відомостей; по-друге, в законодавстві слід запровадити досить ясні процедури оскарження відмови в доступі до такої інформації; по-третє, необхідно встановити не лише змістовні види інформації, які не можуть бути віднесені до службової інформації, але також види інформації, які можуть і відноситись до неї. Останній момент особливо важливо підкреслити, оскільки він найхарактерніше демонструє загальне концептуальне орієнтування законодавства в питанні про розкриття інформації. У розвинених зарубіжних державах законодавством про доступ до інформації визначається змістовний сектор інформаційного масиву, доступ до якого може бути обмежений, а уся решта інформаційного поля для громадян принципово відкрита. При цьому питання про виключення в наданні інформації вирішується в спеціалізованих законах про свободу інформації комплексно, а не тільки лише стосовно службової чи будь-якої іншої інформації з обмеженим доступом.

Окремо хотілося б зупинитись на нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), якими передбачено відповідальність за порушення роботи з документами, які містять службову інформацію. У вересні 2011 року були внесені зміни до КУпАП, що були обумовлені необхідністю підвищити відповідальність громадян за порушення законодавства про охорону службової інформації.

У зв'язку із цим можемо констатувати, що на сьогоднішній день має місце певна відповідність заподіяній шкоді та реаліям сьогоднішнього штрафу, установлених КУпАП. Так, раніше санкція за ст. 212-5 КУПАП передбачала штраф від 17 до 255 грн., то на сьогоднішній день, відповідно до чинного КУпАП, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, яке призвело до розголошення такої інформації – тягне за собою накладення штрафу на громадян від двадцяти (340 грн.) до сорока (680 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від шістдесяти (1020 грн.) до ста шістдесяти (2720 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню – тягне за собою накладення штрафу на громадян від сорока (680 грн.) до ста сорока (2380 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від ста шістдесяти (2720 грн.) до двохсот шістдесяти (4420 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян[13].

Таким чином, фактично нівелюється виховна та профілактична функції адміністративної відповідальності посадових осіб, котра передбачена статтею 23 КУпАП.

Про доцільність внесених змін свідчить моніторинг практики застосування положень санкцій передбачених ст. 212-5 КУпАП. Так за даними офіційного сайту СБ України (СБ України, здійснюючи контроль за додержанням законодавства про державну таємницю державними структурами, підприємствами,

установами, організаціями, військовими формуваннями, має право складати протоколи про адміністративні правопорушення відповідно до статті 255 КУпАП) за 2011 р. за результатами перевірок стану охорони службової інформації в органах державної влади, установах, організаціях і на підприємствах виявлено понад 9 тис. порушень вимог законодавства, до адміністративної відповідальності притягнуто понад 1,1 тис. осіб[14].

Одним з основних чинників, що обумовлює зазначену ситуацію, є неналежне ставлення керівництва органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій до здійснення контролю за забезпеченням охорони службової інформації, на підпорядкованих підприємствах, а також недбале виконання службових обов'язків посадовими особами, відповідальними за охорону інформації з обмеженим доступом.

**Висновок.** Отже, підсумовуючи наше дослідження відзначимо, що до основних проблем, які пов'язані з правовим режимом службової інформації та, відповідно, перешкоджають належному здійсненню адміністративно-правової охорони службової інформації органів державної влади, належать такі:

- наявність і широке неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації;
- хаотичний розвиток інформаційного законодавства, який полягає в існуванні великої кількості нормативно-правових актів про інформацію різних рівнів, що суперечать один одному;
- невпорядкованість термінології інформаційного законодавства, що нерідко призводить до різного застосування правових норм на практиці;
- неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність;
- відсутність реальних механізмів забезпечення відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

Таким чином, є цілком достатньо підстав для істотного оновлення законодавства України про інформацію. Розв'язавши проблему неефективного законодавства, передбачивши механізми його реалізації, можна буде забезпечити реальне здійснення передбаченого Конституцією України права людини на доступ до інформації, що є необхідною умовою забезпечення прозорості діяльності органів державної влади, а отже, і однією з умов побудови правової держави та належної адміністративно-правової охорони службової інформації.

#### **Література:**

1. *Свобода інформації : навч. посіб. для державних службовців / [пер. з англ. Р.Тополевського]. – К. : Тютюкін, 2010. – 128 с.*
2. *Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи "Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною" від 5 жовтня 2005 р. № 1466*
3. *Конституція України / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 1996. – 116с.*
4. *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2371*
5. *Пилипчук В.Г. Проблеми становлення і розвитку інформаційного законодавства в контексті євроінтеграції України / В.Г.Пилипчук, В.М.Брижко // Інформація і право. – 2011. – № 1(1).*
6. *Макаренко В.В. Служба безпеки України як спеціально уповноважений орган державної влади у сфері забезпечення охорони державних секретів / В.В.Макаренко // Державні секрети України: нормативно-правове та наукове забезпечення (обговорення проекту закону України "Про державні секрети") : матер. наук.-прак. конф., 25 червня 2008 р. – К. : Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2008. –*
7. *Касперський І.П. Зміст службової інформації як нового виду інформації з обмеженим доступом / І.П.Касперський // Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави : збір. наук.-прак. конф., 22 березня 2011 року, м. Київ. – К. : Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2011.*
8. *Пастернак М.С. Місце державної таємниці в новій системі класифікації інформації з обмеженим доступом в Україні / М.С.Пастернак // Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави : збір. наук.-прак. конф., 22 березня 2011 року, м. Київ. – К. : Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2011.*
9. *Дідікін А. Механізм реалізації права громадян на доступ до публічної інформації в законодавстві Росії та України / А.Дідікін, М.Кияк // Юридичний журнал. – 2011. – № 4 (106).*
10. *Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації : Указ Президента України від 5 травня 2011 р. № 547/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 84*
11. *Макаренко В.В. Проблеми інституційного забезпечення контролю за дотриманням законодавства про службову інформацію / В.В.Макаренко, С.М.Шовкун. – Науково-практичний журнал «Інформаційна безпека людини, суспільства, держави». – № 2. – 2011 р.*
12. *Кабачій Р. Доступ до публічної інформації, або як посилають журналістів [Електронний ресурс] / Р.Кабачій. – Режим доступу: <http://imi.org.ua/content>*
13. *Кодекс України про адміністративні правопорушення (у редакції від 05.02.2012 р.) від 07.12.1984 № 8073[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>*

**М.А. Алексєєнко**  
д. і. н., професор  
**Л.А. Янковська**  
д. е. н., професор  
**В.Я. Мармаш**  
к. ю. н.

*Львівський університет бізнесу та права*

## **ПОНЯТТЯ І ОСНОВНІ ОЗНАКИ СУДОВОЇ ВЛАДИ.**

**В статті проаналізовано поняття і основні ознаки судової влади.**

**Ключові слова:** *судова влада, зловживання, суспільство, наслідки, людина, державний апарат, оплата праці, посадові особи.*

**В статье проанализированы понятие и основные признаки судебной власти.**

**Ключевые слова:** *судебная власть, злоупотребления, общество, последствия, человек, государственный аппарат, оплата труда, должностные лица.*

**The paper analyzes the concept and main features of the judiciary.**

**Keywords:** *the judiciary, the abuse, the society, the consequences of a person, the state apparatus, wages, officials.*

**Вступ.** Проблему раціонального устрою державної влади і її органів намагаються вирішити, мабуть, стільки часу, скільки існує держава як форма організації суспільства. Люди, що міркували над цією проблемою, уже давно, багато сторіч тому, помітили, що концентрація державної влади в чіє одних руках неминуче веде до негативних наслідків. Чим більше така концентрація, тим вище можливість сваволі і зловживань. Про це свідчить багатовіковий досвід людства. Самі освічені володарі, у руках яких зосереджувалися необмежено всі нитки влади, рано або пізно ставали норовливими тиранами, що визнавали тільки свій авторитет, що нехтували свободу і, що не рахувались з невід'ємними правами людини. На цьому фоні і велися пошуки шляхів подолання тенденцій такого роду.

Найбільше широке визнання одержала і продовжує зберігати його аж до даного часу ідея, відповідно до котрої основні напрямки (гілки) державній владі повинні розділятися і ввертатися «у різні руки». Це буде мішати узурпаторським намірам, а разом із цим зловживанню владою і сваволі. Частіше усього прихильники даної ідеї (концепції) притримуються думки, що державна влада в цілому включає три основних напрямки (гілки) – законодавчу, виконавчу і судову. Сфери їхньої реалізації повинні бути чітко розмежовані, вони не повинні бути перешкодою друг другу. Поділ влади варто було б засновувати насамперед на їхньому співробітництві, що, проте, стримувало б кожну з них, ставило б у визначені рамки і балансувало.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Активним прихильником аналізованої концепції, що внесли помітний внесок у її розробку і популяризацію, цілком заслужено вважають відомого французького просвітителя, правознавця і філософа Ш. Монтеск'є. У своєму знаменитому творі «ПРО дух законів» (1748 р.) він писав: «Коли тому самому обличчю або тому самому складу посадових осіб надані разом законодавча і виконавча влади, тоді немає свободи, тому що можна побоюватися, що монарх або сенат будуть створювати тиранічні закони, щоб тиранічно виконувати їх. Немає також свободи, якщо судова влада не відділена від законодавчої і виконавчої. Якби вона була сполучена з виконавчою владою, суддя володів би достатньою силою, щоб зробитися гнобителем. Усе було б загублено, якби та сама людина, або корпорація високопоставлених осіб, або стан дворян, або, нарешті, весь народ здійснювали всі три види влади: «владу створювати закони, владу призводити їх у виконання і владу судити злочини і позову приватних осіб». Не усе в цьому висловленні сучасно. Воно відноситься до XVIII сторіччя і з погляду накопиченого до дійсного часу досвіду може бути в чому сь оскаржено. Проте в цілому сказане тоді не утратило своєї актуальності й у наші дні.

Концепція поділу влади на українському ґрунті прижилася не відразу. Адже вона якоюсь мірою орієнтована на підрич підвалин монархічного устрою. Тільки наприкінці XIX – початку XX сторіччя про неї заговорили в повний голос, у тому числі в університетських аудиторіях, як про ідею, реалізація якої повинна призвести до перетворення Росії в правову державу.