

4. Іордакі Н.А. До формування духовності особистості: філософський аспект проблеми / Н.А. Іордакі // Науковий вісник ХДПУ ім. Г.С. Сковороди. Серія: Філософія. Харків: ХДПУ, 2001. – Вип. 8. – С.84-90.
5. Іордакі Н.А. Проблема виховання духовності особистості на сучасному етапі / Н.А. Іордакі // Наукові записки Харківського військового університету. Соціальна філософія. Педагогіка. Психологія. – Харків: ХДПУ, 2002. – Вип. XV. – С. 63-68.
6. Нестеренко Г.О. Проблема самореалізації особистості в контексті синергетичної парадигми / Г.О. Нестеренко // Грани: Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах. – Дніпропетровськ, 2000. – № 5 (13). – С. 51-57.
7. Марченко О.В. Богошукання як шлях людського самоздійснення: аналіз вітчизняної релігійно-філософської традиції. монографія / О.В. Марченко. – Черкаси: „Брама”, 2004. – 264 с.
8. Марченко О.В. Екзистенційно-антропологічний вимір вітчизняного філософування / О.В. Марченко // Вісник Черкаського університету. Серія: Філософія. – Вип. 20. – Черкаси: ЧДУ, 2000. – С. 28-35.
9. Сідак Л.М. Природа і сутність аскетизму / Л.М. Сідак // Вісник Національного технічного університету „ХПІ”. – Збірник наукових праць. Тематичний випуск „Філософія”. – Харків: НТУ „ХПІ”, 2003. – №2. – С. 154-160.
10. Сідак Л.М. Сутність самоздійснення особистості як аскетичне устремління до вдосконалення / Л.М. Сідак // Науковий вісник Харківського державного педагогічного університету ім. Г.С.Сковороди. Серія: Філософія. – Вип. 13. – Харків: „ОВС”, 2002. – С. 104-112.
11. Шиловська О.М. Наратив як засіб саморозвитку та духовного становлення особистості // Матеріали Всеукр. науково-практ. конф. „Українська еліта та її роль в державотворенні”: Зб. наук. пр. Військового гуманітарного інституту НАОУ. – Київ, 2000. – С. 351-355.

**О.Б. Ломага**  
експерт

Науково-дослідного  
експертно-криміналістичного центру  
ГУМВС України у Львівській області,  
лейтенант міліції

## **КОНЦЕПЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЇ В РЕЖИМІ СЛУЖБОВОЇ ТАЄМНИЦІ**

У статті проаналізовано концепція правового регулювання інформації в режимі службової таємниці. Необхідною складовою механізму здійснення права на інформацію є гарантування доступу громадян до службової інформації, а також чітка правова регламентація виключних випадків його обмеження.

**Ключові слова:** право, інформація, службова таємниця, громадянин, держава, органи публічної влади, органи місцевого самоврядування.

В статье проанализированы концепция правового регулирования информации в режиме служебной тайны. Необходимой составляющей механизма осуществления права на информацию является обеспечение доступа граждан к служебной информации, а также четкая правовая регламентация исключительных случаев его ограничения.

**Ключевые слова:** право, информация, служебная тайна, гражданин, государство, органы публичной власти, органы местного самоуправления.

**The paper explores the concept of legal regulation of information in official secrecy. A necessary component of the mechanism of the right to information is to guarantee public access to official information and clear legal regulation exceptional cases its limitations.**

**Keywords:** right to information, official secrecy, national, state, public authorities, local self-government.

**Постановка задачі.** Процес розбудови демократичної, правової держави в Україні безпосередньо пов'язаний з додержанням і належною реалізацією гарантованих Конституцією України прав і свобод людини та громадянина, зокрема їх права на інформацію. Важливою і необхідною складовою механізму здійснення права на інформацію є гарантування доступу громадян до службової інформації, а також чітка правова регламентація виключних випадків його (доступу) обмеження. Нині є чимало труднощів у сфері доступу громадян до службової інформації (якою володіють органи публічної влади). Трапляються випадки,

коли органи публічної влади та органи місцевого самоврядування фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до службової інформації; виникають труднощі в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Це та низка інших чинників зумовлюють вивчення зарубіжного досвіду такої діяльності.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Для багатьох держав властива єдина концепція правового регулювання відносин із приводу інформації, що функціонує в режимі службової таємниці, в узагальненому значенні цього слова. Так, властива національному законодавству диференціація інформації обмеженого доступу про відомості, що функціонують у режимі державної таємниці, службової та конфіденційної інформації, не характерна Великобританії, США, Албанії, Болгарії, Чехії та низці інших країн.

Наприклад, законодавство Великобританії відносить до конфіденційної інформації будь-які ведення, які за ініціативою суб'єкта права підлягають обмеженому доступу. Це технічні і комерційні таємниці, відомості про управлінську, професійну діяльність, маркетингові дослідження, політичну інформацію, особисту таємницю. З уваги на положення Закону України «Про порушення конфіденційності», конфіденційна інформація має таку ознаку: вона не є громадським надбанням, тобто не має особливої значущості для забезпечення громадської безпеки, розкриття кримінальних, деліктних, інших незаконних дій. Громадським надбанням вважається та інформація, яка сприяє, наприклад, реалізації слідчих повноважень, вчиненню правосуддя. 2005 року у Великобританії набув чинності Закон «Про свободу інформації», де встановлений перелік 23 найменувань видів інформації, яка може функціонувати в режимі таємниці (відомості, що забезпечують інтереси безпеки Сполученого Королівства, відомості про кримінальне розслідування, про комерційні секрети, ідентифікуючі дані тощо). Уся інша інформація загальнодоступна.

**Мета** дослідити концепцію правового регулювання інформації в режимі службової таємниці.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавством США до службової інформації віднесені відомості про нові винаходи, інша комерційна інформація, «ноу-хау» в управлінській діяльності, інформація, отримана зі звітів, доповідей, відомостей, що надаються в державні структури тощо.

У Німеччині загальним критерієм віднесення інформації до таємних службових відомостей є публічна потреба в її обмеженому обігу, яка визначається можливими негативними наслідками для країни в цілому або її земель, а також у разі потенційної загрози публічним інтересам.

Розглянемо приклад вирішення питання про обмеження доступу до інформації в адміністративній сфері в Японії. Прийнятий 2001 року в Японії Закон про публікацію інформації, що належить адміністративним органам, поділив цю інформацію на дві групи:

перша – це інформація, розкриття якої розглядається як обов'язок адміністративних органів для фізичних (у тому числі закордонних громадян) і юридичних осіб. Цей обов'язок поширюється на установи у сфері освіти, охорони здоров'я, культури;

друга – інформація, питання про надання якої населенню вирішується адміністративними органами за власним розсудом. Адміністративним органам делегується право часткового документа, тобто право вилучити з документа частину інформації і надати його в «урізаному» вигляді, а також право на інформацію про відсутність цього документа, якщо він містить відомості, що не підлягають розголошенню. До таких належать:

- відомості, що дозволяють ідентифікувати людину за прізвищем, іменем, датою народження або шляхом зіставлення з іншою інформацією, якщо є ймовірність нанесення шкоди його правам та інтересам; відомості, пов'язані з діяльністю непублічних (недержавних) організацій і підприємців, якщо також є небезпека спричинення їм шкоди;
- відомості, публікація яких може завдати шкоди безпеці Японії, її відносинам із іншими країнами і міжнародними організаціями;
- відомості, поширення яких може завдати шкоди повноцінному адміністративному діловодству, проведенню інспекції, відомчих розслідувань, конкурсів тощо;
- відомості, поширення яких може завдати шкоди під час попередження злочинів, їх припинення, притягнення до відповідальності, за виконання покарання та інших заходів державного примусу.

Закон зобов'язує, адміністративний орган прийняти рішення про надання (ненадання) або часткове надання інформації після закінчення 30 днів з моменту отримання запиту. Термін може бути збільшений удвічі за наявності поважних причин. Посадовець повідомляє третіх осіб про намір розкриття інформації, яка стосується їх законних прав та інтересів, і зважає на їхню думку, у разі відсутності їх згоди рішення про розкриття інформації або про відмову може бути прийняте через два тижні після закінчення місячного терміну. Режим службової інформації, яка використовується у сфері діяльності виконавчої влади, слід визнати доволі жорстким, зважаючи на вимоги інформаційної безпеки, які аналогічні системам захисту військової інформації. Це стандарти інформаційної безпеки, які передбачають такі параметри, як централізація захисту, контроль за розподілом інформації, кадрова безпека. Це пов'язано з політикою НАТО, спрямованою на утаємнення більшого обсягу інформації про управлінські рішення у сфері діяльності виконавчої влади, які безпосередньо не належать до військових секретів, але прийняття яких обумовлене політикою військової та інформаційної безпеки цієї організації.

Міжнародне законодавство регламентує порядок обміну конфіденційною інформацією в адміністративній сфері. Основні принципи такого обміну сформульовані 1978 року Радою Європи в Конвенції № 100 «Про отримання за кордоном інформації і свідчень з адміністративних питань». Найбільш значущими з них є:

- створення в державі учасниками Конвенції центрального органу, що координує діяльність із міжнародного інформаційного обміну з адміністративних питань, відділу міністерства, що має статус відділу міністерства або іншої офіційної установи;
- чітке визначення в заявці особи і її мети, вказівки, де застосовується інформація, ідентифікуючі дані для особи, яка одержує інформацію;
- забезпечення конфіденційності відомостей, які отримуються стороною, якщо їм притаманна така властивість, і відмова в наданні інформації, якщо її розкриття небажане;
- використання отриманої інформації тільки відповідно до цілей, вказаних у заявці.

Ці принципи не обмежують національні режими конфіденційної інформації. Основна мета цієї Конвенції, як указано в її преамбулі, – спрощення системи отримання інформації з адміністративних питань. Конвенція не регулює відносини з приводу отримання інформації в кримінальній і фінансовій сфері, проте не перешкоджає поширенню її положень і на ці правовідносини, якщо це ініціюється учасником Конвенції. Міждержавний обмін конфіденційною інформацією в адміністративній сфері на території Співдружності Незалежних Держав регламентується Угодою, розробленою Економічною радою СНД. У межах цієї Угоди передбачено формування систем електронного повідомлення на основі міжнародних стандартів ООН ЕДІФАКТ, захист інформаційних ресурсів у домовлених сферах діяльності, Угода про співпрацю у формуванні інформаційних ресурсів і систем, реалізації міждержавних програм країн, учасників Співдружності Незалежних Держав у сфері здійснення взаємодії із удосконалення системи інформаційної безпеки держав, учасників Угоди, розробка спільних принципів і механізмів доступу до інформаційних ресурсів.

Отож, правові режими службової інформації, що функціонує в органах виконавчої влади у міжнародному законодавстві і зарубіжному праві окремих держав, мають такі загальні закономірності, які, на нашу думку, повинні бути враховані під час формування і вдосконалення законодавства про службову інформацію в національному законодавстві України. Це насамперед такі основні аспекти:

1. Основою цих режимів є закони, що встановлюють правові засади доступу до відкритої інформації, водночас закони, що встановлюють режим таємної інформації (норми із розмежування інформації на відкрити і таємну можуть міститися і в одному законодавчому акті). Правові підстави обмеження доступу до інформації загальнодоступні, їх доцільність мотивована законодавцем.

2. Обмеження доступу до цієї інформації визначається і її публічною значущістю, і важливістю для реалізації приватних інтересів.

3. Захист інформації розроблений на основі міжнародних і національних стандартах, що забезпечують персональну і публічну інформаційну безпеку суб'єктів адміністративних відносин, на системі контролю, реєстрації, сертифікації діяльності з використання службової інформації. Наявність цих стандартів є підґрунтям для створення і функціонування міжнародного інформаційного простору адміністративних органів. Вони сприяють повноцінному та ефективному міжнародному інформаційному обміну.

4. Міжнародний обмін службовою інформацією між адміністративними органами обмежується її цільовим використанням, національне законодавство має пріоритет у віднесенні інформації до службової. Суб'єкти адміністративної влади, що надають таку інформацію, мають право здійснювати контроль щодо її безпеки і цільового використання.

5. Контроль із забезпечення безпеки персональних даних, що функціонують в адміністративній сфері, здійснюють не лише суб'єкти адміністративного управління, але і недержавні громадські інститути. Особливому захисту підлягають персональні дані, а також ідентифікаційні номери платників податків, номери свідчень страхування та інші ідентифікаційні коди особи.

Інший напрям вивчення зарубіжного досвіду, який, на нашу думку, буде доволі позитивним для розвитку демократії в нашій державі на сучасному етапі, – це визначення особливостей доступу до службової інформації в країнах так званої високої демократії. Адже на етапі становлення Української держави проблема забезпечення прозорості в діяльності органів публічної влади є однією з перешкод на шляху демократичного розвитку нашої країни. Прикладів порушення або перешкоджання реалізації права на доступ до публічної інформації сьогодні можна навести безліч: неправомірна відмова органів влади у наданні інформації через її віднесення до інформації з обмеженим доступом; незаконне застосування грифів обмеження доступу до інформації; ігнорування інформаційних запитів; перешкоди в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів влади, не говорячи вже про проекти таких актів; неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність (у тому числі через мережу Інтернет) тощо.

Зазначимо, що конституції майже всіх європейських країн (особливо прийняті чи відредаговані останнім десятиліттям) містять положення, які безпосередньо стосуються права людини на інформацію, а різні аспекти цього права розкриваються в численних нормативно-правових актах.

Швецію називають першою в світі країною, де свобода інформації отримала конституційне закріплення (Закон «Про свободу друку» від 1766 р.), причому значно рідше згадується те, що 1772 р. ця свобода була ліквідована в результаті державного перевороту. Наступний закон про свободу друку прийнято 1812 р., і з того часу він був чинний, однак це не означає, що преса отримала повну свободу. Сучасний Закон «Про свободу друку» (прийнятий 1949 р. та відредагований 1994 р.) разом із законами «Про форму правління» 1974 р., «Про престолонаслідування» 1810 р. (в редакції 1979 р.) та Законом «Про свободу слова» 1991 р. становлять Конституцію Швеції. Параграф 1 глави 2 Закону «Про форму правління» гарантує всім громадянам «у їх стосунках із суспільством» свободу висловлювань і свободу інформації:

1) свобода висловлювань: свобода поширювати повідомлення усно, письмово, шляхом зображення або іншим чином, а також висловлювати свої ідеї, думки і виражати почуття;

2) свобода інформації: свобода отримувати та поширювати інформацію, а також брати участь в обміні інформацією з іншими особами.

Додамо, що, крім правових норм, які регулюють права доступу ЗМІ до інформації, Конституція Швеції охоплює положення про захист інформаторів преси та інших ЗМІ (глава 3 «Право на анонімність» Закону «Про свободу друку»), що є унікальною практикою у світі. Зазначимо, що за шведським кримінальним і цивільним законодавством відповідальність за зміст періодичних друкованих матеріалів покладається на одну людину, а саме у випадку з газетою чи журналом – на відповідального редактора. Є фундаментальне право кожного заявляти будь-що чи передавати інформацію з будь-якого питання, наприклад, журналісту чи інформаційному агентству для публікації у друкованому виданні. Жодна державна установа чи організація не мають права виявляти особу інформатора ЗМІ. Запити, зроблені в порушення цього Закону, караються строком до одного року тюремного ув'язнення. Щодо посадових осіб це означає, що вони мають право анонімно надати інформацію журналістам, навіть деяку секретну; спроби керівництва чи інших чиновників з'ясувати джерело інформації вважається злочином.

Серед інших важливих законодавчих актів у контексті захисту права на інформацію можна назвати закони «Про охорону інформації» 1973 р., «Про таємницю» 1980 р. та «Про комерційну таємницю» 1989 р., Кримінальний кодекс (ч. 8 ст. 4 «Порушення поштової та телекомунікаційної таємниці; ч. 9 ст. 4 «Вторгнення до захищених банків даних»; ч. 9 ст. 4 «Підслуховування») та ін.

Однією з перших країн, де право на інформацію та свободу вираження поглядів було закріплено конституційно, була Франція. Ст. 11 Декларації прав людини та громадянина 1789 р., включена до Преамбули Конституції 1958 р., наголошує, що «вільний обмін думками належить до найцінніших прав людини. Таким чином, усі люди можуть вільно висловлюватися, писати та робити публікації за умови, що вони відповідатимуть за будь-яке зловживання цією свободою у випадках, передбачених законодавством». Крім того, свобода вираження поглядів і спілкування – один із фундаментальних принципів, гарантованих законами Франції, який згідно із заявою Конституційної Ради має конституційний статус. Конституційна Рада на підтвердження статусу свободи вираження поглядів і свободи інформації заявляє, що ці свободи є однією з основних гарантій решти прав і свобод особи. Крім того, Конституційна Рада підтвердила, що ці свободи стосуються не лише тих, хто пише, редагує та публікує, але також споживачів інформації і, отже, визначають право суспільства вибирати з безлічі альтернативних поглядів, адже плюралізм – найважливіша цінність демократичного суспільства.

Можна вважати, що одним із найважливіших законодавчих актів щодо права на інформацію є Закон «Про пресу» 1881 р. (з доповненнями від 1972 р.) – справжній кодекс свободи вираження поглядів. Він стосується не лише друкованої преси, а й усього спектра друкованої продукції (включаючи листівки, книжки, плакати та їх продаж). Окрім проголошення принципу свободи преси, Закон містить положення кримінального та кримінально-процесуального права про порушення, вчинені засобами масової інформації. За останні 120 років Закон переглядався декілька разів у зв'язку з розглядом конкретних справ. Однак ґрунтовний перегляд жодного разу не здійснювався. До кодексів (включаючи Кримінальний, Кодекс Національної служби та Кодекс здоров'я суспільства) і спеціальних законів (наприклад, Закон «Про публікації, адресовані молоді» 1949 р.) були внесені численні поправки в контексті захисту права на інформацію.

Крім вищезазначених, право на інформацію захищають: прийнятий 1992 р. Комунікаційний кодекс (*Code de la communication*), Закон «Про доступ до інформації» 1978 р., Цивільний кодекс (ст. 9) та Кримінально-процесуальний кодекс (ст.ст. 40, 283, 306).

Щодо сучасної інформаційної політики Франції, то її головна мета – формування інформаційного суспільства, розвиток інформаційних супермагістралей, інформаційного ринку та банківської сфери, лібералізація комунікацій, реформування інформаційного законодавства, стимулювання наукових досліджень у галузі інформаційних продуктів, створення систем безпеки інформації та попередження комп'ютерних злочинів. Але у Франції стримувальним фактором щодо прогресивного руху країни в напрямі європейської інтеграції і глобального співробітництва виступають суперечливі погляди політичної еліти на створення інформаційного суспільства. З одного боку, країна має високий інформаційний потенціал, зокрема власну космічну індустрію, електронне виробництво, програмне забезпечення, широкий спектр інформаційних послуг. З іншого боку, провадиться політика, спрямована на обмеження для іноземних компаній: 8%

присутності у французькому інформаційному просторі, обов'язковий переклад на французьку аудіо-, відео- та кінопродукції, титри французькою, державний контроль інформаційної діяльності і монополія держави щодо застосування нових інформаційних і телекомунікаційних технологій. Це не достатньо сприяє лідерству країни у європейському регіоні.

**Висновок.** Подальший розвиток основ функціонування правового режиму службової інформації в Україні з огляду на досвід їх функціонування в зарубіжних країнах, на нашу думку, повинен здійснюватися в таких напрямках: ухвалення базового закону про службову інформацію; створення системи спеціальних органів, уповноважених на віднесення відомостей до службової інформації на загальнодержавному та регіональному рівнях; створення системи галузевої і регіональної реєстрації банків даних, які містять дані і відомості, що функціонують у режимі службової інформації; введення системи міжнародних критеріїв оцінки інформаційної безпеки. Аудит інформаційної безпеки повинен оцінювати рівень ефективності розробленої політики, інформаційної безпеки щодо ресурсів, які містять конфіденційні відомості, на кожному державному об'єкті.

### Література

1. Цимбалюк В. С. *Інформаційне право : концептуальні положення до кодифікації інформаційного законодавства : монографія* / В. С. Цимбалюк. – К. : Освіта України, 2011. – 426 с.
2. Климчук С. *Загальна характеристика законодавства про інформаційну безпеку ЄС, США та Канади* / С. Климчук. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=2462>
3. *Japanese agency Tugboat sets up London office* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.brandrepublic.com/news/642698/Japanese-agency-Tugboatsets-London-office/?DCMP=ILC-SEARCH>
4. *ISO/IEC 15408-1:2005 Information technology – Security techniques – Evaluation criteria for IT security – Part 1: Introduction and general model* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.iso.org/iso/catalogue/catalogue\\_tc/catalogue\\_detail.htm?csnumber=40612](http://www.iso.org/iso/catalogue/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=40612)
5. *Основи інформаційної безпеки та захисту інформації у контексті євроатлантичної інтеграції України : наук.-метод. посібн. / за заг. ред. В. Горбуліна. – К. : Євроатлантиформ, 2006. – 104 с.*
6. *Угода про співробітництво в галузі інформації від 09.10.1992 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.3943.0>
7. *Конституції государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Инфра-М, 1997. – 803 с.*
8. *Системна інформатизація правоохоронної діяльності : європейські нормативно-правові акти та підходи до впорядкування суспільних інформаційних відносин у зв'язку з автоматизованою обробкою даних у правоохоронній діяльності : посібник / В. Брижко, Б. Романюк, В. Цимбалюк, М. Швець; за ред. Б. Романюка. – К. : НДЦП АПРН України, 2006. – Кн. 2. – 509 с.*
9. *Закони та практики ЗМІ у одинадцяти демократіях світу. – Х. : Фоліо, 2000. – 199 с.*
10. *Макаруха З. Правове регулювання розвитку простору свободи, безпеки та юстиції в рамках ЄС : реформи Лісабонського договору 2007 року / З. Макаруха // Право України. – 2010. – № 11. – С. 188–193.*
11. *Слепцов В. Правове та нормативне забезпечення інформаційної безпеки : монографія / В. Слепцов. – Запоріжжя : ЗНТУ, 2010. – 156 с.*