

УДК 35.078.3:025.4.03+65.012.8

КНЯЗЄВ Сергій Олександрович

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВІДНЕСЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ДО КАТЕГОРІЇ СЛУЖБОВОЇ

Постановка проблеми. З 2011 року службова інформація за режимом доступу була виділена як окремий вид інформації з обмеженим доступом. Відповідні зміни були внесені до Закону України «Про інформацію» [2] та прописані в Законі України «Про доступ до публічної інформації» [3]. Визначення службової інформації як окремого виду інформації з обмеженим доступом у вітчизняному правовому полі, безперечно, підкреслило важливість такої інформації для інформаційної безпеки держави.

Подальші зміни і доповнення до різних законодавчих актів стосовно особливостей використання та поширення службової інформації лише підтверджують попередню тезу.

Разом з тим потрібно враховувати те, що дія правових норм щодо службової інформації та встановлення відповідальності за неправомірні дії стосовно використання службової інформації починається лише з моменту віднесення інформації до зазначеної категорії інформації з обмеженим доступом.

А тому особливого значення набуває нормативне врегулювання процедури віднесення інформації до категорії службової.

Саме важливість цього процесу була наочно підкреслена законодавцем у статті 21 Закону України «Про інформацію» у контексті того, що порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами [2, ст. 21]. Така норма з'являється у 2011 році фактично водночас з виділенням службової інформації як окремого виду інформації з обмеженим доступом.

Преамбула Закону України «Про державну таємницю» наголошує, що закон регулює суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці з метою захисту національної безпеки України. Безпосередньо процедурі віднесення інформації до державної таємниці присвячено II розділ Закону України «Про державну таємницю» [4, роз. II]. Проте у сфері обігу службової інформації на теперішній час, на рівні закону, не визначено порядок віднесення інформації до категорії службової. Такий факт, безперечно, ускладнює правові відносини щодо використання службової інформації. Зокрема, це стосується обґрунтова-

Методи, засоби та заходи організаційно-правового захисту інформації з обмеженим доступом

ного формування переліків відомостей, що становлять службову інформацію, які повинні створювати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень [2, ст. 9].

Важливість створення вказаних переліків полягає у тому, що саме вони у подальшому дозволять визначити чи містить матеріальний носій службову інформацію і відповідно надати гриф обмеження доступу «для службового користування».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляд різних аспектів, пов'язаних з використанням службової інформації, постійно знаходиться у полі зору науковців. Свідченням чого є значна кількість відповідних наукових праць. Серед їх авторів варто виділити Г. О. Блінову, К. Ю. Галинську, І. П. Касперського, В. В. Макаренка, А. І. Марущака, О. Нестеренка, О. Л. Огданську, Д. М. Прокоф'єву-Янчиленко, О. Б. Розвадовського, М. П. Стрельбицького, В. В. Тарана, О. О. Шарабурину, В. М. Шлапаченка, В. В. Щербаченка та багатьох інших.

Досліджуючи природу службової інформації, науковці продовжують наголошувати на значній кількості нормативно не врегульованих питань.

Так, Г. О. Блінова зазначала, що яскравим прикладом термінологічної неузгодженості у сфері обігу інформації з обмеженим доступом є використання в законодавстві на одному рівні таких термінів, як «службова таємниця» та «службова інформація». На її переконання, ця нега-

тивна термінологічна невизначеність законодавства, що регулює інформаційні відносини з приводу використання службових відомостей, є свідченням перебудови системи інформації з обмеженим доступом, що розпочалась із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» [5, с. 42].

На нерівнозначне співвідношення трансформованих понять «службова інформація» та «конфіденційна інформація», що є власністю держави», звертала увагу О. О. Шарабурина. На її думку, ці категорії 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 відомості, які можуть бути віднесені до службової інформації, не повною мірою збігаються за змістом з нормативно закріпленим у законодавстві поняттям як конфіденційна інформація, що є власністю держави [8, с. 149].

Деякі науковці, серед яких О. Л. Огданська, В. В. Таран, В. В. Щербаченко, акцентують увагу на різних проблемних питаннях, що виникають під час надання інформації статусу службової інформації, які в подальшому можуть взагалі спричинити неправомірності обмеження відкритої інформації [7].

Таким чином, зважаючи на існуючі проблемні питання, пов'язані з віднесенням інформації до категорії службової, розробку дієвих, обґрунтованих підходів до створення

Methods, means and measures for technical and cryptographic information protection

переліків відомостей, що становлять службову інформацію, і надалі продовжує залишатись необхідність їх наукового супроводження.

Метою статті є дослідження сучасних тенденцій особливостей віднесення інформації до категорії службової.

Виклад основного матеріалу. Прийняття у 2011 році Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало важливим кроком для подальшого утвердження в нашій державі демократичних засад, розбудови інформаційного законодавства з урахуванням досвіду провідних країн світу, впорядкування системи захисту інформаційних ресурсів.

Як зазначав В. В. Таран, новаторство Закону України «Про доступ до публічної інформації» було спрямоване на забезпечення прозорості та відкритості діяльності всіх гілок влади, налагодження механізму надання та обмеження доступу до інформації відповідно до вимог чинного інформаційного законодавства. Разом з тим він підкреслював, що для того, щоб Закон України «Про доступ до публічної інформації» запрацював повною мірою, необхідно щонайменше 5–7 років спільної роботи представників владних структур та громадянського суспільства [7, с. 7].

Незважаючи на те, що від дати прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» пройшло вже чимало часу, але проблемних питань у сфері її використання, особливо службової інформації, не поменшало.

Деякі науковці вважають, що складність із визначенням інформа-

ції як службової виникає одразу, оскільки жоден закон не дає роз'яснення, що взагалі слід розуміти під поняттям «службова інформація», хоча інші види інформації з обмеженим доступом розтлумачуються. Наприклад, поняття «державна таємниця» визначено у статті 1 Закону України «Про державну таємницю» [4, ст. 1].

У цьому контексті О. О. Шарбурина підкреслювала, що новелою для українського інформаційного законодавства стало закріплення службової інформації окремим видом інформації з обмеженим доступом, хоча і нормативно не регламентовано визначення її поняття [8, с. 148].

Наступною термінологічною прогалиною є відсутність у вітчизняному законодавстві визначення «захист» або «охорона службової інформації». Якщо б не встановлена відповідальність, виникає навіть риторичне запитання, а чи потребує службова інформація взагалі охорони. У своїй публікації К. Ю. Галинська саме так ставить це питання: «Як захищати службову інформацію і що взагалі розуміти під даним поняттям, – питання залишається відкритим» [10, с. 23].

Подібної думки дотримувався І. П. Касперський, який зазначав, що законодавець, підвищивши рівень регулювання порядку обігу всіх видів інформації з обмеженим доступом до рівня закону, на рівні закону не закріпив ні визначення службової інформації, ні прозорих критеріїв віднесення інформації до цього виду даних [11, с. 47].

Методи, засоби та заходи організаційно-правового захисту інформації з обмеженим доступом

Відсутність окремого закону, спрямованого на впорядкування суспільних відносин, пов'язаних із використанням службової інформації, про нагальну необхідність якого наголошувало багато науковців, продовжує залишатись головною проблемою щодо використання цього виду інформації з обмеженим доступом у державі.

Невизначеність на рівні закону процедури віднесення інформації до категорії службової спонукала фахівців у галузі права шукати інші шляхи для вирішення проблеми. У цьому зв'язку головним завданням стає формування відомчих переліків відомостей, що становлять службову інформацію [2, ст. 9].

Із 1998 року до 2011 року основними загальнодержавними вимогами щодо формування переліків службової інформації (на той час вона мала назву конфіденційна інформація, що є власністю держави) визначались Орієнтовні критерії віднесення інформації до службової інформації.

Ці критерії були визначені у 13 додатку до Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, що була введена у дію Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року № 1893 [6].

Орієнтовні критерії містили наступні положення, щодо інформації, яка повинна була включатися до переліків службової інформації:

1) створюватися за кошти державного бюджету або перебувати у володінні, користуванні чи розпорядженні організації;

2) використовуватися з метою забезпечення національних інтересів держави;

3) не належати до державної таємниці;

4) 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 [6].

Після прийняття норми, що порядок віднесення інформації до службової регулюється законами [3, ст. 21], Орієнтовні критерії, прописані на рівні підзаконного акта, втратили чинність, хоча вказана Інструкція залишається чинною [6].

На сьогоднішній день вона є основним нормативно-правовим актом, який регламентує питання, пов'язані з використанням матеріальних носіїв, що містять службову інформацію.

Замість Орієнтовних критеріїв віднесення інформації до категорії службової стаття 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає, що до службової інформації може належати така, яка:

– міститься в документах суб'єктів владних повноважень, що становлять внутрішньодомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності уста-

Methods, means and measures for technical and cryptographic information protection

нови або здійсненню контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

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

Важко порівняти ці, достатньо «розмиті» критерії, зокрема, із загальнодержавним Зводом відомостей, що становлять державну таємницю (ЗВДТ), в межах якого міністерства та відомства розробляють розгорнуті переліки відомостей, що становлять державну таємницю. Хоча введення цих двох критеріїв у сферу використання службової інформації фактично стає основою для подальшого формування переліків службової інформації органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

До речі, незважаючи на «нечіткість» вказаних критеріїв, саме їх деякі науковці вважають основним визначенням, що безпосередньо характеризує службову інформацію і дозволяє окремо не впроваджувати поняття «службова інформація» [7].

З метою подальшого впорядкування, у тому числі використання в документах службової інформації, яка була зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці, у квітні 2014 році приймається Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів Украї-

ни у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Положенням підпункту 2 пункту 3 розділу II (Прикінцеві положення вказаного закону) Кабінет Міністрів України зобов'язано протягом шести місяців з дня набрання чинності цим законом затвердити порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, зібрану в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни. Відповідно після затвердження Кабінетом Міністрів України зазначеного порядку всі розпорядники інформації повинні будуть його впровадити [9, розд. II].

Проте цей порядок дотепер так і не вступив у дію.

Також стаття 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає, що обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

1) забезпечення інтересів 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, отриманої конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

Методи, засоби та заходи організаційно-правового захисту інформації з обмеженим доступом

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [3, ст. 6].

Перша визначена вимога повністю відтворює статтю 17 Конституції України, яка стосується можливого обмеження права громадян на вільне збирання, збереження, використання і поширення інформації [8, ст. 17]. Проте, як бачимо, в Законі України «Про доступ до публічної інформації» наголошується на необхідності дотримання всіх вимог одночасно.

Автори спільної праці О. Л. Огданська, В. В. Таран та В. В. Щербаченко [7, с. 13] зауважували, що у кожному конкретному випадку при вирішенні питання щодо віднесення публічної інформації до службової має бути обгрунтовано:

1) якому саме з інтересів загрожує розголошення інформації (наприклад, інтересам національної безпеки, територіальної цілісності);

2) в чому саме буде полягати шкода в разі розголошення цієї інформації;

3) чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

О. Нестеренко вказує ще на одну проблему, яка, безперечно, продовжує впливати на можливість правомірного віднесення інформації до категорії службової, що «незважаючи на той факт, що у Законі України «Про доступ до публічної інформації» термін «суспільно необхідна інформація» згадується декілька разів, визначення останнього відсутнє» [12].

Далі цілком логічно постає питання щодо того, хто має вирішувати

чи становить інформація суспільний інтерес, а також які критерії при цьому враховувати. Наскільки достатньо переліків, яка інформація не може бути обмежена у доступі, що наводяться в законах України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації»?

Суб'єктивне трактування існуючих норм не сприяє єдиному розумінню процедури віднесення інформації до категорії службової суб'єктами управління. Свідченням чого є значна кількість зауважень та недоліків, на які звертають увагу правозахисні організації за результатами аналізу переліків службової інформації різних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Зокрема:

– відсутня чітка методологія віднесення тих чи інших відомостей до категорії службової інформації;

– не розроблена оцінка потенційної шкоди, що може бути завдана у разі витоку тієї чи іншої службової інформації;

– відсутній механізм дієвого контролю з боку органів державної влади та громадськості щодо включення тих чи інших відомостей до переліків службової інформації тощо [13].

Слід додати, що з березня 2014 року були суттєво звужені контрольні повноваження СБ України у сфері обігу службової інформації. Так, в минулому році до статті 24 Закону України «Про Службу безпеки України» було внесено ряд змін. Зокрема, серед обов'язків СБ України

Methods, means and measures for technical and cryptographic information protection

визначена необхідність здійснення «контролю за додержанням порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, що містять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни» [14, с. 24]. Проте незрозуміло, який орган повинен контролювати використання інших відомостей, що становлять службову інформацію.

Згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» до категорії «службова інформація» відноситься не тільки «зібрана у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни», але й інформація, що «міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу 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». Як перша, так і друга категорія відомостей має однаковий статус службової інформації, якій надається гриф обмеження доступу «для службового користування».

Також при формуванні відомчих переліків службової інформації залишається практика використання не чинних Орієнтовних критеріїв віднесення інформації до службової інформації, які були введені Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ,

видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, що була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року № 1893 [6].

Висновки. Аналіз значної кількості публікацій стосовно використання службової інформації дає підстави для висновку про те, що нормативно-правова неврегульованість використання службової інформації породжує у суспільстві два діаметрально протилежні погляди на необхідність використання цього виду інформації з обмеженим доступом:

1) службова інформація – можливість захисту відомостей, які не містять державну таємницю, але є уразливими у випадку відкритого поширення;

2) службова інформація – спосіб приховування від суспільства «специфічної інформації».

Це питання неможливо дієво вирішити одноразовою вимогою щодо перегляду наявного масиву службової інформації, який зараз зосереджений в установах, на підприємствах і організаціях, та приведення його у відповідність до вітчизняного законодавства. Вирішення цього питання потребує нагального закріплення як концептуальних засад, так і механізмів їх реалізації, спрямованих на:

– визначення основного категорійного апарату у сфері використання службової інформації («службова інформація», «охорона службової інформації», «віднесення інформації до категорії службової», «суспільно-необхідна інформація», «інформація з обмеженим доступом» тощо);

Методи, засоби та заходи організаційно-правового захисту інформації з обмеженим доступом

– впорядкування процедури віднесення інформації до категорії службової (створення типового загальнодержавного переліку службової інформації, обрахування шкоди від розголошення службової інформації;

визначення суспільно-необхідної інформації тощо);

– визначення строків та порядку перегляду службової інформації;

– забезпечення реалізації ефективних механізмів контролю за її використанням тощо.

Список використаних джерел

1 Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2 Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-12 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

3 Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

4 Закон України «Про державну таємницю» від 21 вересня 1999 р. № 1079-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 49. – Ст. 428.

5 Блінова Г. О. Службова таємниця як вид публічної інформації з обмеженим доступом / Г. О. Блінова // Право і суспільство. – К., 2013. – № 3. – С. 41–50.

6 Постанова Кабінету Міністрів України «Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію» від 27 листопада 1998 р. № 1893 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 48. – С. 48.

7 Службова інформація: порядок віднесення та доступу : практич. посіб. / за ред. Д. М. Слизьконіс, автори-укладачі : О. Л. Огданська, В. В. Таран, В. В. Щербаченко. – К. : Центр політичних студій та аналітики, 2014. – 76 с.

8 Шарабурина О. О. Новели законодавства України про інформацію з обмеженим доступом / О. О. Шарабурина //

Часопис Київського університету права. – К., 2013. – № 2. – С. 147–150.

9 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 27 березня 2014 р. № 1170-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 22. – Ст. 816.

10 Галинська К. Ю. Забезпечення безпеки службової інформації в Україні: правові аспекти / К. Ю. Галинська // Нездержавний сектор безпеки: сучасний досвід та проблеми порівняльно-правового регулювання. – К., 2014. – № 2. – С. 21–23.

11 Касперський І. П. Зміст службової інформації як нового виду інформації з обмеженим доступом / І. П. Касперський // Інформація і право. – К., 2011. – № 3(3). – С. 47–52.

12 Нестеренко О. Деякі проблеми застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» / О. Нестеренко // Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khp.org/index.php?id=1317625772>.

13 Експертні пропозиції за результатами громадської експертизи діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України щодо формування переліку відомостей, що становлять службову інформацію / Східноукраїнський

Methods, means and measures for technical and cryptographic information protection

центр громадських ініціатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://docviewer.yandex.ua/?url=%2Fupload%2Ffile%2Ffreestr_expertiz%2FEUCCI_CIVIL_EXPERTISE_REPORT.pdf&name=EUCCI_CIVIL_EXPERTISE_REPORT.pdf&c=561b8701ee7b.

EXPERTISE _ REPORT .pdf&c=561b8701ee7b.

14 Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

Рецензенти:

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник І. Касперський,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник В. Шлапаченко

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы, связанные с исследованием современных тенденций отнесения информации к категории служебной.

Ключевые слова: защита информации, информационная безопасность, утечка информации, информация с ограниченным доступом, служебная информация.

Abstract: The article deals with issues related to the research of current trends of information classification as service information.

Key words: information protection, information security, information leakage, classified information, service information.

УДК: 340:35.078.3

КРАВЧЕНКО Олександр Миколайович

НОВІ ПАРАДИГМИ СУЧАСНИХ ЗАГРОЗ КОМЕРЦІЙНІЙ ТАЄМНИЦІ

Постановка проблеми. Питання захисту інформації представляє собою сукупність тісно пов'язаних проблем в галузях права, організації управління, розробки технічних

засобів, програмування і математики. Очевидно, що ефективну систему захисту можна створити, об'єднавши зусилля різних фахівців. Центральним завданням проектування систем