



УДК 351.743

В. Гриценко,

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри правознавства
Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка,
заслужений юрист України

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА КЛАСИФІКАЦІЮ КОНФІДЕНЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У сучасних умовах розвитку держави суспільство почало замислюватися над необхідністю модернізації державного управління в усіх сферах суспільного життя та захисту інформації, що є найважливішою ланкою в адміністративно-правовій практиці.

Інформаційні ресурси стають тією організаційною основою функціонування виконавчої влади, яка забезпечує ухвалення зважених, обґрунтованих, скоординованих і водночас оперативних управлінських рішень. Значна частина інформаційних ресурсів – це конфіденційна інформація, використання якої регулюється за допомогою спеціальних адміністративно-правових режимів: персональних даних і службової таємниці.

Необхідність дослідження цих правових режимів визначається їхньою винятковою значущістю: конфіденційність як соціальне й правове явище у сфері державного управління витребувана приватними й публічними інтересами. З одного боку, за допомогою режимів персональних даних і службової таємниці забезпечується реалізація й захист прав осіб, що надають конфіденційну інформацію до органів виконавчої влади, з іншого – реалізується право суб'єктів виконавчої влади на обмеження доступу до відомостей про управлінські технології, процеси й рішення. Від ефективності й функціонування цих режимів залежить інформаційна безпека України.

В умовах формування основ електронного державного управління актуальним є визначення поняття, ознаки та класифікацію конфіденційної інформації.

Цій темі присвячена значна кількість наукової та спеціальної літератури українських та зарубіжних учених-юристів, які спеціалізуються на питаннях режимів інформації: В. Авер'янова, В. Ардашкіна, О. Андрійко, О. Ахмедова, Д. Бахраха, О. Бандурки, Ю. Битяка, І. Веремеєнко, І. Галагана, І. Голосніченка, М. Єропкина, Г. Забарного, Д. Калаянова, Р. Калюжного, В. Кісна, А. Ключниченка, В. Копейчикова, А. Коренева, Л. Ковалюк, Ю. Козлова,

А. Комзюка, О. Ключниченка, Б. Лазарева, О. Лункова, Л. Попова, Л. Розіна, Ю. Рябова, А. Селиванова, В. Самсонова, В. Суценка, В. Сорокіна, О. Серьогіна, Ю. Тихомирова, О. Ткача, А. Тищенко, Г. Туманова, В. Ченікова, А. Шергіна, В. Шкарупи, В. Супова, Х. Ярмакі та інших.

Метою статті є визначення поняття та ознак конфіденційної інформації та визначення авторської позиції з удосконалення чинного законодавства.

Для дослідження адміністративно-правових режимів конфіденційної інформації необхідно сформувати понятійний апарат, що включає як легальні, так і наукові визначення базових понять – «інформація», «конфіденційна інформація», а також визначити ознаки конфіденційної інформації й дати їй видову класифікацію.

Основне визначення поняття «інформація» дане в Законі України «Про інформацію»: інформація – це «документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі» [1].

Як постає із цього визначення, законодавець робить акцент на змістовності інформації, а також на різноманітні форм її надання.

У науці інформаційного права визначення цього поняття – предмет постійних дискусій.

Так, В. Афанасьєв пропонує формулювати поняття інформації через такі ознаки, як наявність визначеності, процесуальності (порядку передачі відомостей) і оцінювання (вирази суб'єктивного відношення до того, що відбувається). На його думку, інформація – це нематеріальний об'єкт у системі взаємодій у межах людського суспільства, який є відомостями про осіб, факти, події незалежно від форми їх уявлення, а також результати їх оцінки у свідомості людини [2].

Рационально вважаємо позицію О. Городова, згідно з якою інформація про об'єкт права є значущою, важливою, корисною; благо для учасників правовідносин [3].





Ю. Нісневич визначає інформацію як особливо значущий об'єкт публічного права, правового регулювання діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, відносин між громадянами, інституційними структурами цивільного суспільства, органами державної влади [4].

В. Копиловим пропонується таке визначення: інформації – створювані в результаті інтелектуальної діяльності відомості (дані), що знаходяться в самостійному обороті, про навколишній світ (про когось або про щось), а також процеси або повідомлення, що інформують про стан справ [5].

З урахуванням висловлених позицій уявляється можливим зробити висновок про те, що інформація є основою взаємодії суспільства, особливо значущим об'єктом публічного права, одним із ресурсів державного управління.

Відсутність єдиного визначення поняття «інформація» в науці інформаційного права – наслідок не тільки етапу її становлення, але й виняткового різноманіття інформаційних правовідносин. У межах одного визначення складно врахувати особливості інформації як об'єкта публічних і приватних правовідносин.

Проте, визнаючи цінність наведених вище точок зору, у дослідженні обмежимося визначенням цього поняття в його адміністративно-правовому аспекті. Інформація – це особливо значущий об'єкт, що є відомостями про факти, події, явища, який забезпечує процес державного управління в різних сферах суспільного життя.

Значущість інформації як об'єкта правового регулювання визначається домінуванням інформаційних ресурсів серед інших видів ресурсів державного управління, на що постійно робиться акцент у науці інформаційного права. У сфері діяльності виконавчої влади разом із відкритою, загальнодоступною функціонує інформація обмеженого доступу, яка у свою чергу поділяється на інформацію, що функціонує в режимі державної таємниці, і конфіденційну інформацію.

Конфіденційна інформація – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов. Це визначення, що міститься в ст. 30 Закону України «Про інформацію», на відміну від легального визначення поняття «інформація», не є єдиним в українському законодавстві. Так, наприклад, в ст. 11 Митного кодексу України зазначається, що конфіденційна інформація – це «інформація, що стосується державної митної спра-

ви, отримана органами доходів і зборів, може використовуватися ними виключно для митних цілей і не може розголошуватися без дозволу суб'єкта, осіб чи органу, що надав таку інформацію, зокрема, передаватися третім особам, у тому числі іншим органам державної влади, крім випадків, визначених цим Кодексом та іншими законами України» [6].

Виключно коротке формулювання поняття інформації в Законі України «Про інформацію» надає суб'єктам нормотворчості можливість визначення об'єму й порядку віднесення до конфіденційної інформації окремих її видів на рівні не тільки законів, але й підзаконних нормативних актів.

На сьогодні законодавство до переліку відомостей конфіденційного характеру відносить такі:

– персональні дані (відомості про факти, події й обставини приватного життя громадянина, що дозволяють ідентифікувати його особу, за винятком відомостей, що підлягають розповсюдженню в засобах масової інформації у встановлених законами випадках, відомості, що становлять таємницю слідства й судочинства);

– службові відомості, доступ до яких обмежений органами державної влади відповідно до Цивільного кодексу України й законів (службова таємниця), відомості, пов'язані з професійною діяльністю, доступ до яких обмежений відповідно до Конституції України й законами (лікарська, нотаріальна, адвокатська таємниця, таємниця листування, телефонних переговорів, поштових відправлень, телеграфних або інших повідомлень тощо);

– відомості, пов'язані з комерційною діяльністю, доступ до яких обмежений відповідно до Цивільного кодексу України й законами (комерційна таємниця), відомості про суть винаходу, корисної моделі, промислового зразка до офіційної публікації інформації про них.

Проте цей перелік не охоплює такі види таємниць, як банківська, аудиторська таємниця та інші, які мають особливі правові режими [8]. У науці інформаційного права предметом дискусії є обговорення не стільки самого визначення конфіденційної інформації, скільки порядку законодавчого обмеження права на доступ до інформації [10], оскільки воно повинне розглядатися як пряме обмеження конституційного права на інформацію, що постає зі ст. ст. 32, 34, 50 Конституції України. Тому перелік відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, повинен встановлюватися на рівні закону. У цьому випадку визначення поняття «конфіденційна інформація»,

надане в базовому законі, буде наповнено реальним конституційно-правовим значенням. Це єдина позиція, вироблена наукою інформаційного права [9].

У правовій літературі існують різні варіанти пропозицій щодо фіксації переліку відомостей конфіденційного характеру. Наприклад, пропонується прийняти базовий закон, у якому був би встановлений дискретний перелік видів конфіденційної інформації, зокрема Закон України «Про право на доступ до інформації» або Закон України «Про конфіденційну інформацію», який би визначив загальні принципи захисту такої інформації, порядок її обмеженого обороту тощо. У науці інформаційного права не оспорується необхідність розвитку й профільного законодавства у сфері конфіденційної інформації [11].

З метою визначення поняття «конфіденційна інформація» назвемо основні її ознаки.

1. *Наявність документованої форми* – ознака конфіденційної інформації, що постає з її легального визначення, а також положень частини дефінітива Закону України «Про інформацію» (ст. 1). Документована форма допускає наявність матеріального носія із зафіксованою на ньому інформацією, а також наявність на матеріальному носії реквізитів, що дозволяють інформацію ідентифікувати. Документована форма не виключає зміни способів її закріплення. Це можуть бути паперові, електронні й інші матеріальні носії інформації [12].

2. *Неприпустимість віднесення до конфіденційної інформації загальнодоступних відомостей.* Ця ознака постає зі ст. 29 Закону України «Про інформацію» й означає, що не можуть бути віднесені до конфіденційної інформації зведення про законодавчі акти, що встановлюють правовий статус органів державної влади й органів місцевого самоврядування, громадян, суспільних організацій тощо; зведення про надзвичайні ситуації, відомості, необхідні для забезпечення безпечного функціонування населених пунктів, виробничих об'єктів, безпеки громадян і населення в цілому; документи, що містять інформацію про діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування; про використання бюджетних коштів та інших державних і місцевих ресурсів (окрім відомостей, віднесених до державної таємниці); документи, накопичувані у відкритих фондах архівів, бібліотек, інформаційних системах органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суспільних об'єднань, що представляють суспільний інтерес і необхідні в процесі реалізації прав, свобод і обов'язків громадян.

3. *Особлива значущість конфіденційної інформації.* Цю ознаку можна назвати «детермінантою конфіденційності», яка й викликає необхідність обмеження доступу до такої інформації. Значущість конфіденційної інформації обумовлена її використанням у публічних цілях – для забезпечення державного управління, у приватних цілях – для реалізації й захисту прав фізичних і юридичних осіб, для витягання прибули тощо.

Розголошення цієї інформації може завдати збитку і державним, і приватним інтересам, отже, детермінанта конфіденційності – можливість за допомогою обмеження доступу до цих відомостей захистити інформаційні права суб'єктів відповідних правовідносин.

4. *Наявність засобів охорони й захисту конфіденційної інформації* – юрисдикційних, неюрисдикційних (організаційних, технічних, криптографічних) – ознака конфіденційної інформації, що постає з положень ст. 30 Закону України «Про інформацію». Ці засоби служать для забезпечення інформаційної безпеки суб'єктів, що використовують конфіденційну інформацію на законній підставі.

5. *Обмеженість доступу до конфіденційної інформації* – ознака, що вказує на можливість отримання такої інформації тільки колу уповноважених суб'єктів у визначеному порядку та в межах і в об'ємі, встановленими чинним законодавством.

6. *Обмежений міжвідомчий обмін конфіденційною інформацією*, здійснюваний органами виконавчої влади – ознака, що постає з положень ст. ст. 21, 22 Закону України «Про інформацію». Цей обмін здійснюється в порядку й об'ємі, встановленими законодавством, а також угодами між органами виконавчої влади.

Слід зазначити, що вищеперераховані ознаки взаємно обумовлені, характеризують конфіденційну інформацію виключно в сукупності. Наприклад, відсутність документованої форми не надає можливості організації охорони й захисту конфіденційної інформації, відсутність її значущості для суб'єктів інформаційних правовідносин позбавляє значення дії з її охорони й захисту тощо.

Різноманіття конфіденційної інформації, використовуваної у сфері державного управління, зумовлює необхідність її класифікації, в основу якої, на нашу думку, можуть бути покладені такі критерії.

Залежно від ступеня систематизації конфіденційну інформацію можна підрозділити на два види: *неінтегрована й інтегрована інформація* (невведені й введені в ав-



томатизовані інформаційні й інші системи відомості). В адміністративно-правових відносинах нині використовується переважно інтегрована конфіденційна інформація. Критерій сумісності інформаційних ресурсів дозволяє виділити в межах інтегрованої конфіденційної інформації такі її різновиди, як *інтероперабельна й неінтероперабельна* інформація. Перший вид інформації використовується в інформаційних системах, суміщених хоча б з однією іншою системою, другий – в автономних. На підставі такого критерію, як ступінь обробки інформації, у свою чергу можна виділити такі два її види: первинна й похідна конфіденційна інформація. На підставі критерію правової галузевої класифікації традиційно виділяються такі види, як приватноправа й публічно-права конфіденційна інформація. Різновидами першої є відомості, що функціонують у режимі професійних таємниць, комерційної, банківської, аудиторської таємниць, відомостей про суть винаходу, корисної моделі, промислового зразка до офіційної публікації інформації про них, у режимі особистої таємниці. До різновидів другої слід віднести відомості, що функціонують у правових режимах службової таємниці й персональних даних, які і є предметом нашого дослідження.

Таким чином, виходячи з вищезазначених ознак, можемо дати визначення конфіденційної інформації як інформації, що не містить загальнодоступних відомостей, є документованою, має обмежений доступ, збір, порядок та об'єм використання, міжвідомчий інформаційний обмін визначається законодавством.

Ключові слова: інформація, адміністративно-правові режими, конфіденційність, таємна інформація, державна таємниця.

У статті проаналізовано наукові погляди на поняття, ознаки та критерії класифікації конфіденційної інформації. Подано авторське бачення поняття конфіденційної інформації.

В статті проаналізовані наукові погляди на поняття, ознаки та критерії класифікації конфіденційної інформації. Подано авторське бачення поняття конфіденційної інформації.

This publication analyzes the scientific views on the concept, characteristics and

criteria for the classification of confidential information. Determination author's vision of the concept of sensitive information.

Література

1. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом / В.Г. Афанасьев. – М., 1975. – С. 132.
3. Городов О.А. Комментарий к Федеральному закону «Об информации, информатизации и защите информации» / О.А. Городов. – СПб. : Питер., 2003. – С. 21.
4. Нисневич Ю.А. Информация как объект публичного права / Ю.А. Нисневич // Сборник НТИ. Серия 1 «Организация и методика информационно-рабочей». 2000. – № 4. – С. 21.
5. Копылов В.А. О систематизации и кодификации российского информационно-законодательства и праве собственности на объекты информационных правоотношений / В.А. Копылов // Сборник НТИ. Серия 1 «Организация и методика информационно-рабочей». – 2000. – № 5. – С. 12.
6. Митний кодекс України : від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44-45, № 46-47, № 48. – Ст. 552.
7. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. // Юридичний вісник України. – 1998. – № 18. – С. 8-16.
8. Коломиец А.А. Аудиторская тайна. Некоторые проблемы правового регулирования / А.А. Коломиец // Хозяйство и право. – 2003. – № 11. – С. 83.
9. Фатьянов А.А. Защита информации и нормы нового КоАП РФ / А.А. Фатьянов // Закон. – 2002. – № 3. – С. 58.
10. Бачило И.Л. О направлениях развития информационного права. Административное и информационное право (состояние и перспективы развития) / И.Л. Бачило. – М. : Академический правовой университет, 2003. – С. 218.
11. Сергиенко Л.А. Правовое регулирование учета населения в интересах экономики / Л.А. Сергиенко // Проблемы информатизации. – 2001. – № 2. – С. 91.
12. Городов О.А. Комментарий к Федеральному закону «Об информации, информатизации и защите информации» / О.А. Городов. – СПб. : Питер, 2003. – С. 26.

