

**Т. В. Чернишова**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного  
та адміністративного права  
Національного гірничого університету

### **ВИДИ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ**

*У статті досліджується співвідношення конфіденційної і таємної інформації з урахуванням досвіду зарубіжних країн. Аналізуються положення нормативно-правових актів щодо визначення термінів та закріплення різних видів інформації з обмеженим доступом. Пропонуються напрями вдосконалення законодавства.*

*В статье исследуется соотношение конфиденциальной и тайной информации с использованием опыта зарубежных стран. Анализируются положения разных нормативно-правовых актов, определяющие термины и закрепляющие разные виды информации с ограниченным доступом. Предлагаются направления совершенствования законодательства.*

*The questions of the correlation into confidence and secret information are considered in this article on the basis of foreign countries experience. Analyze statutory provision of different enactments, which defines terms and consolidate types of information with the limit access. Suggests the orientation of legislation improvement.*

**Ключові слова.** Інформація з обмеженим доступом, конфіденційна інформація, таємна інформація.

**Вступ.** В умовах формування інформаційного суспільства все більшого значення набувають питання доступу до інформації й одночасно забезпечення захисту інформації з обмеженим доступом від неправомірного розповсюдження. Тому аналіз різних режимів доступу до інформації має не тільки теоретичне, а й практичне значення.

На проблемні питання вдосконалення інформаційного законодавства неодноразово звертали увагу вчені (М. Демкова, О. Марущак, О. Кохановська та ін.). Стан інформаційного законодавства не відповідає сучасним вимогам, характеризується відсутністю узгодженості понятійного апарату, існуванням пробілів та суперечностей. Так, є різні визначення поняття “конфіденційна інформація”, “таємна інформація” тощо. В Законі України “Про інформацію” чітко не визначено переліку видів інформації з обмеженим доступом, містяться суперечливі положення. Існує велика кількість нормативно-правових актів про інформацію різних видів, що суперечать одне одному.

Види інформації з обмеженим доступом були предметом комплексного аналізу головним чином у навчальній літературі й досліджувались такими вітчизняними і зарубіжними вченими, як Г. В. Виноградова, О. А. Городовий, М. Демкова, Б. А. Кормич, А. І. Марущак, С. Є. Чаннов та ін.

В юридичній літературі увага приділяється характеристиці окремих видів інформації з обмеженим доступом: лікарська таємниця (І. Шатковська), банківська таємниця (І. Безклубий), комерційна таємниця (Ю. Носик), професійна таємниця (Г. Виноградова) та ін. Розмежування конфіденційної і таємної інформації досліджували російські вчені А. І. Алексенцев, С. Є. Чаннов.

© **Т. В. Чернишова, 2011**

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в порівняльній характеристиці конфіденційної й таємної інформації та визначенні видів інформації з обмеженим доступом на підставі аналізу інформаційного законодавства України та доктринальних джерел.

**Результати дослідження.** Відповідно до ст. 30 Закону України “Про інформацію” інформація з обмеженим доступом поділяється на конфіденційну і таємну [1].

Термін “конфіденційна інформація” розкривається в різних нормативно-правових актах та міжнародних угодах України. В Законі України “Про інформацію” конфіденційна інформація визначається як відомості, що перебувають у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов. Аналогічне визначення конфіденційної інформації дається в Законі України “Про державну статистику” [2].

Закон України “Про страхування” у ст. 40 закріплює, що конфіденційна інформація щодо діяльності страхувальника – клієнта страховика, яка стала відомою йому під час взаємовідносин з клієнтом чи з третіми особами під час роботи у сфері страхування, розголошення якої може завдати шкоди клієнту, є таємницею страхування [3]. Таке положення може означати, що конфіденційна інформація про страхування вважається таємною і конфіденційною. У Правилах адвокатської етики в ст. 3 передбачається принцип конфіденційності інформації, отриманої адвокатом від клієнта, а також про клієнта й інших осіб [4]. Таким чином, згідно з правилами адвокатської етики, конфіденційність – це ознака, яка належить до інформації, що становить адвокатську таємницю.

В Угоді між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації “Про взаємну охорону прав на результати інтелектуальної діяльності, що використовуються та отримані в ході двостороннього військово-технічного співробітництва” в ст. 1 під конфіденційною розуміється інформація, яка включає науку, що стосується предмета договорів (контрактів), укладених і (або) таких, що укладаються в ході двостороннього військово-технічного співробітництва, яка має дійсну або потенційну комерційну цінність, що не відома третім особам, до якої немає вільного доступу на законній підставі та власник якої вживає заходів для забезпечення її конфіденційності [5].

Визначення конфіденційної інформації міститься також в інших нормативно-правових актах.

Законодавство України не містить чіткого переліку відомостей, які належать до конфіденційної інформації. У Конституції України в ст. 32 ідеться про конфіденційну інформацію про особу [6]. Аналогічне положення є також у рішенні Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 р. (справа К. Г. Устименко) [7].

У ст. 37 Закону України “Про інформацію” вирізняється конфіденційна інформація та інформація про особу.

Відповідно до Закону України “Про державну статистику” конфіденційною може бути статистична інформація.

Згідно із Законом України “Про інформацію” (ст. 30) до конфіденційної інформації належать відомості професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру. Перелік відомостей не є вичерпним. Громадяни, юридичні особи, які володіють такою інформацією, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи її до категорії конфіденційної. Далі в цій статті зазначено, що винятком є інформація комерційного та банківського характеру, тобто вона не належить до категорії конфіденційної. Таким чином, в одній статті закріплюються суперечливі положення.

У науці з приводу комерційної інформації існують різні погляди. Одні автори зараховують комерційну таємницю до категорії конфіденційної (Я. П. Вашук, Б. А. Кормич, Д. М. Прокоф’єва), інші вважають її таємною інформацією (М. Чепелюк).

Термін “конфіденційна інформація” використовується також і стосовно інформації державних органів. Постановою Кабінету Міністрів України затверджено “Інструкцію про порядок обліку, зберігання і використання матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави” [8]. Перелік відомостей, які належать до конфіденційної інформації, що є власністю держави, і яким надається гриф обмеженого доступу “для службового користування” розробляють експертні комісії, згідно з орієнтовними критеріями зарахування інформації до конфіденційної, і затверджують міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські держадміністрації, в яких створюються або у володінні, користуванні чи розпорядженні яких перебувають ці відомості.

Згідно з Додатком 13 до цієї Інструкції інформація, що включається до переліків відомостей, котрі містять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави, має відповідати таким вимогам: 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) через розголошення такої інформації можливі негативні наслідки в різних сферах суспільного життя та державної безпеки, порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина; створення перешкод у роботі державних органів. Українські вчені висловлюють різні погляди з приводу визначення конфіденційної інформації, що є власністю держави. Одні з них вважають, що держава й державні органи не можуть бути власниками конфіденційної інформації [9], інші пропонують чітко визначити в законодавстві, яка інформація може бути зарахована до зазначеної категорії [10].

У Законі України “Про доступ до публічної інформації” до інформації з обмеженим доступом, крім конфіденційної і таємної, зараховано також службову інформацію [11].

Відповідно до Закону, службова інформація – це інформація: 1) що міститься в документах суб’єктів владних повноважень, які становлять службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов’язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесами прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; 2) зібрана в процесі оперативного-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не зараховують до державної таємниці. Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф “для службового користування”.

Спробу класифікації конфіденційної інформації було зроблено в Російській Федерації. Указом Президента від 6 березня 1997 р. закріплено перелік відомостей конфіденційного характеру, в якому зазначались такі види інформації: персональні дані, таємниця слідства і судочинства, службова таємниця, професійна таємниця, комерційна таємниця, відомості про сутність винаходу корисної моделі або промислового зразка до офіційної публікації інформації про них [12].

У зарубіжній юридичній літературі висловлювалась думка про те, що перелік відомостей, які мають обмежений доступ, настільки великий, що дати єдине буквальне визначення неможливо [13, 52].

Вітчизняні юристи висловлюють різні підходи, конфіденційною інформацією вважають: таємницю приватного життя, професійну таємницю, службову таємницю, таємницю слідства і судочинства, комерційну таємницю [14, 294]. Деякі автори до конфіденційної зараховують інформацію, що є власністю держави, та персональні дані [15, 100].

Один із видів інформації з обмеженим доступом – це таємна інформація. Відповідно до Закону України “Про інформацію” (ст. 30), до таємної належить інформація, що містить відомості, котрі становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству й державі.

Державна таємниця, згідно зі ст. 1 Закону України “Про державну таємницю”, – це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки й техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані в порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою [16].

Законодавством України передбачаються ще такі види таємної інформації: банківська, військова, комерційна, лікарська, професійна, нотаріальних дій, адвокатська, службова, усиновлення, страхування, листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Деякі з перелічених видів інформації зараховуються законодавством до конфіденційної інформації. У вітчизняній юридичній літературі окремі автори до таємної зараховують інформацію, яку визначають у нормативно-правових актах як “таємниця” (таємниця страхування, банківська таємниця, таємниця листування тощо) [17, 100].

У законодавстві інших країн (Латвійська Республіка, Азербайджанська Республіка, Російська Федерація та ін.) немає поділу інформації з обмеженим доступом на конфіденційну й таємну. Так, згідно із Законом Латвійської Республіки “Про свободу інформації” від 20 жовтня 1998 р. під інформацією з обмеженим доступом розуміється інформація: 1) якій було надано такий статус відповідно до Закону; 2) призначена для внутрішнього користування органом; 3) що є комерційною таємницею; 4) яка стосується приватного життя фізичної особи; 5) яка має відношення до сертифікації, експертизи, поданих проектів, запрошення на проведення тендера або оцінювання інших процесів подібного характеру [18].

У Законі Азербайджанської Республіки “Про свободу інформації” від 19 липня 1998 р. до інформації з обмеженим доступом належать: відомості, які стосуються державної, професійної (адвокатська, нотаріальна, лікарська), службової, банківської, комерційної, слідчої та судової таємниці, відомості про особисте й сімейне життя, терористичні акції [19].

Законом Російської Федерації “Про інформацію, інформаційні технології та про захист інформації” від 29 липня 2006 р. передбачено такі види інформації з обмеженим доступом: державна таємниця, комерційна таємниця, службова таємниця, професійна таємниця та інші таємниці. Перелік не є вичерпним. Установлено також, що охорона персональних даних здійснюється окремим Законом [20]. У згаданому Законі Російської Федерації термін “конфіденційна інформація” не використовується. Передбачається тільки термін “конфіденційність”, що означає обов’язкове виконання особою, яка отримала доступ до певної інформації, вимоги не передавати таку інформацію третім особам без згоди її власника.

У зв’язку з тим, що як у законодавстві, так і в юридичній літературі немає переліку видів конфіденційної і таємної інформації, а іноді одна й та сама інформація належить як до “таємної”, так і до “конфіденційної,” доцільно розглянути етимологію слів “конфіденційний” і “таємний”. “Конфіденційний” походить від латинського слова *confidentia* – довіра, що в сучасній мові означає “довірчий, який не підлягає оголошенню, секретний” [21, 359]. Слово “секрет” (*secret*) запозичено з французької мови і означає “таємниця”.

Глумачний словник української мови дає таке пояснення: таємний – це той, що навмисно приховують від інших, відомий небагатьом або тільки кому-небудь одному [22, 466]. Таким чином, можна зробити висновок про рівнозначність понять “конфіденційна інформація” й “таємна інформація”.

У зарубіжній літературі висловлювалась думка про те, що до конфіденційної інформації слід зараховувати всю інформацію з обмеженим доступом, яка становить будь-який вид таємниці [23, 6].

Інформація з обмеженим доступом, відповідно до Закону “Про інформацію”, поділяється на конфіденційну й таємну залежно від правового режиму, поняття якого не визначається в законодавстві. У Законі України “Про інформацію” розкривається тільки поняття правового режиму доступу до інформації як “передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації”. Правовий режим обмеженого доступу до інформації характеризується тим, що інформація: 1) має цінність і не призначена для широкого розповсюдження; 2) повинна бути захищена від несанкціонованого доступу; 3) неправомірний доступ до неї може спричинити шкоду суб’єктам правовідносин, а також суспільству в цілому.

Правовий режим доступу до кожного виду інформації закріплюється, як правило, спеціальними нормативно-правовими актами і має власні особливості (правовий режим доступу до державної таємниці, персональних даних, банківської таємниці та ін.).

У законодавстві України немає загального поняття професійної таємниці та службової таємниці, не закріплюється належним чином перелік відомостей, які належать до таких видів інформації. Поняття професійної таємниці дається щодо діяльності Рахункової палати та державних органів, які регулюють ринки фінансових послуг. Поняття службової таємниці надано стосовно органів контролюючої служби та інших органів.

Положення законодавства щодо службової інформації (поняття, перелік відомостей) не узгоджені між собою.

В юридичній літературі до професійної таємниці зараховують такі види інформації з обмеженим доступом: лікарська таємниця, професійна таємниця суддів, адвокатська таємниця, таємниця вчинення нотаріальних дій, таємниця усиновлення.

**Висновки.** На підставі проведеного аналізу можна зробити висновок про відсутність суттєвої різниці між конфіденційною і таємною інформацією. Для кожного з видів інформації з обмеженим доступом закріплюється конкретний правовий режим, включаючи режим доступу до інформації.

У законодавстві України передбачено такі основні види інформації з обмеженим доступом: державна таємниця, персональні дані, службова таємниця, професійна таємниця, комерційна таємниця, банківська таємниця.

До професійної таємниці належать відомості, пов'язані з виконанням професійних обов'язків: адвокатська таємниця, лікарська таємниця та ін. До службової таємниці, на думку автора, доцільно зарахувати конфіденційну інформацію, що є власністю держави.

Питання загального визначення і систематизації професійної та службової таємниці потребують додаткового дослідження й адекватного закріплення на законодавчому рівні.

#### Література

1. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Про державну статистику : Закон України в редакції від 13.07.2000 р. № 1822-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 43. – Ст. 362.
3. Про страхування : Закон України від 04.10.2001 р. № 2745-ІІІ (2745-14) // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 7. – Ст. 50.
4. Правила адвокатської етики від 01.10.1999 р. : схвалено Вищою кваліфікаційною комісією адвокатури при Кабінеті Міністрів України // Юридичний вісник України. – 1999. – № 46. – 18–24 листопада.
5. Про взаємну охорону прав на результати інтелектуальної діяльності, що використовуються та отримані в ході двостороннього військово-технічного співробітництва : Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації від 22.12.2006 р. Дата набрання чинності 26.06.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.
6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 30. – Ст. 141.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення ст. 3, 23, 31, 47, 48 Закону України “Про інформацію” та ст. 112 Закону України “Про прокуратуру” (справа К. Г. Устименко) від 30 жовтня 1997 р. № vd 971030 vn5-зн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 р. № 18936 в ред. від 16.08.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Дніпров О. Конфіденційна Україна / О. Дніпров, В. Замніус // Прозора політика. – 2004. – № 18 (23).
10. Захаров С. Доступ до інформації: починаємо заново? / С. Захаров, І. Рапп // Критика-Коментарі. – 2002 р. – 4 вересня ; Демкова М. Інформація як основа інформаційного суспільства: визначення поняття та правове регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.isu.org.ua/uploads/stat/22doc>.
11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. 2939-VІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Об утверждении сведений конфиденциального характера : Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. в ред. от 23.09.2005 № 1111 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.internet-law.ru/law/inflaw/ukaz-97.htm>
13. Дворников А. А. К вопросу о понятии “тайна” в уголовном праве // Подходы к решению проблем законотворчества и правоприменения : сборник научных трудов адъюнктов и соискателей. – Омск, 2004. – Вып. 11. – 234 с.
14. Кормич Б. А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи : навч. посібник / Кормич Б. А. – К. : Кондор, 2004. – 384 с.
15. Марущак А. І. Правові основи захисту інформації з обмеженим доступом : курс лекцій / Марущак А. І. – К. : КНТ, 2007. – 208 с.
16. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
17. Організаційно-правові основи захисту інформації з обмеженим доступом : навч. посібник / А. Б. Стоцький, О. І. Тимошенко, А. М. Гуз та ін. ; за заг. ред. В. С. Сідака. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2006. – 232 с.

18. О свободе информации : Закон Латвийской Республики от 20.12.1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://arhivi.lv/>
19. О свободе информации : Закон Азербайджанской Республики от 19.06.1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://medialaw.ru>.
20. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный Закон Российской Федерации от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rg.ru/2006/07/09/>
21. Словарь иностранных слов. – М. : ЮНВЕС, 1995. – 832 с.
22. Тлумачний словник української мови. – Харків : Фоліо, 2000. – 540 с.
23. Алексенцев А. И. О составе защищаемой информации / Алексенцев А. И. // Безопасность информации. – 1999. – № 2. – С. 5–7.