

ІНФОРМАЦІЯ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

БОЙКО Оксана Миколаївна - науковий співробітник Українського науково-дослідного інституту спеціальної техніки та судових експертиз СБ України

**УДК 342.6:342.922(477)
DOI 10.32782/NP.2021.2.10**

У процесі дослідження було проаналізовано нормативно-правові засади інформації з обмеженим доступом, визначено дефініцію та ознаки видів інформації з обмеженим доступом (конфіденційна, таємна та службова інформація). Зазначається, що право особи на доступ до інформації, гарантоване статтею 34 Конституції України, не є абсолютним і може підлягати обмеженням, ці обмеження мають бути винятками, які передбачені законом, переслідувати одну або декілька законних цілей і бути необхідними в демократичному суспільстві. У статті приділяється увага вивченню ознак інформації з обмеженим доступом як об'єкта цивільно-правового та адміністративно-правового регулювання. Наголошено, що інформація з обмеженим доступом є в рівній мірі як об'єктом цивільно-правового, так і адміністративно-правового регулювання, має свої особливості, що зумовлюються природою цього феномена й визначають важливість її правової охорони. Вказано, що з боку держави важливо надати ефективний захист інформації, яку в установленому законом порядку віднесено до таємної, службової або конфіденційної інформації. Особлива увага приділяється правовій охороні майнових прав та інтересів осіб, які володіють конфіденційною інформацією. Автором обґрунтовано, що ефективність забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом в Україні слід вважати недостатнім. Нормативно-правові акти з охорони інформації з обмеженим доступом треба систематизувати у відповідності до поділу її на таємну, службо-

ву та конфіденційну інформацію. У вказаних нормативно-правових актах конкретизувати ознаки вказаної інформації, а також вказати механізми правової охорони інформації з обмеженим доступом. Як висновок зазначено, що ефективна система охорони інформації, яка набула статусу «з обмеженим доступом» можлива за умови вдосконалення законодавства з питань забезпечення інформаційного правопорядку в державі. Вказана трансформація повинна відбуватися в напрямі оптимізації чинного законодавства з урахуванням міжнародних норм і стандартів та впровадження ефективних організаційно-правових засад охорони інформації з обмеженим доступом.

Ключові слова: інформація з обмеженим доступом, правова охорона, об'єкт, таємна, службова, конфіденційна інформація.

Вступ

Повсюдний розвиток інформаційних технологій має значний вплив на суспільні відносини та життєдіяльність людей, тому є велика необхідність в ефективному правовому забезпеченні соціальних інформаційних процесів. Основним суб'єктом унормування цих процесів є держава, яка зобов'язана гарантувати право на інформацію. У той же час, держава в зазначеній сфері суспільних відносин зобов'язана створити механізм для охорони та захисту інформаційних прав, свобод та інтересів як громадян, так і юридичних осіб. Саме особливий правовий режим інформації з обмеженим доступом покликаний захищати відомості, вільний обіг яких може пору-

шити права й інтереси держави, суспільства, окремої особи. Тому надання інформації обмеженого доступу є специфічною процедурою охорони як з боку держави, так і з боку власника інформації.

Аналізу проблеми правової охорони інформації з обмеженим доступом у науковій літературі приділялася певна увага вітчизняних науковців. Зокрема, цим питанням присвячені роботи В.Белєвцевої, Р. Гонгалота, О. Коренюк, О. Кулініч, Д. Коц, О. Харенко та інших. Водночас певні аспекти залишаються не сформульованими.

Мета роботи

Метою цієї статті є аналіз проблеми забезпечення правової охорони інформації з обмеженим доступом, а також перспектив удосконалення правової охорони інформації з обмеженим доступом. Для досягнення вказаної мети було поставлено завдання: проаналізувати наявні наукові розробки і стан чинного законодавства у сфері забезпечення правової охорони інформації з обмеженим доступом в Україні; виявити проблемні аспекти та надати пропозиції, щодо вдосконалення системи правової охорони інформації з обмеженим доступом.

Методи дослідження

При проведенні наукового дослідження та розв'язанні поставлених завдань було використано загальнофілософські, загальнонаукові та спеціальні методи дослідження. Під час дослідження було використано такі загальнофілософські методи, як діалектика та формальна логіка. Використання системного загальнонаукового методу дало змогу визначити системно-структурні ознаки інформації з обмеженим доступом й окреслити напрями вдосконалення у цій сфері. Із спеціальних методів використано формально-юридичний, який сприяв якісному аналізу нормативного та наукового матеріалу.

Результати

Розпочинаючи дослідження дефініції «інформація з обмеженим доступом», спочатку треба визначити саме поняття «інформація». У законодавстві України вказане поняття не конкретизоване. Так, у Ци-

вільному кодексі України у частині 1 статті 200 вказується: «Інформацією є будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [1].

Закон України «Про інформацію» надає таке визначення терміну «інформація» – «будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» (стаття 1 вказаного Закону) [2]. О. Харенко конкретизує це поняття та вказує, що «це знакові комбінації у формі відомостей та/або даних, що є об'єктами публічного або приватного інтересу» [3, с. 122].

Інформацію як особливий об'єкт цивільних прав розглядає Р.Гонгалота: «По-перше, інформація є благом нематеріальним, хоч і має матеріальні носії (папір, диски, дискети, плівки). По-друге, за своїми фізичними властивостями вона є благом неспоживчим, тому що використання останньої за призначенням не призводить до зменшення її обсягу чи фізичного знищення. Інформація може лише застаріти, і тому залишається не витребуваною, або у разі необхідності змінюється на актуальну. По-третє, інформація має різноманітні форми її фіксації, використання, поширення тощо» [4, с. 94].

Конституція України закріплює право на інформацію статтею 34: «Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір» [5].

Як зазначив Конституційний Суд України у своєму рішенні: «Право особи на доступ до інформації, гарантоване статтею 34 Конституції України, не є абсолютним і може підлягати обмеженням. Такі обмеження мають бути винятками, які передбачені законом, переслідують одну або декілька законних цілей і бути необхідними у демократичному суспільстві. У разі обмеження права на доступ до інформації законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію вказаного права і не порушувати сутнісного змісту такого права» [6].

Правовий режим доступу до інформації визначений у Законі України «Про інфор-

мацію», у частині 2 статті 20 вказується, що «будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом» [2]. Статтею 21 вказаного Закону закріплено, що інформацією з обмеженим доступом є «конфіденційна, таємна та службова інформація». Зазначено, що конфіденційною інформацією є «інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень». Визначені випадки, коли конфіденційна інформація може поширюватися, а саме: «за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом»[2].

Визначення «таємна інформація» міститься в Законі України «Про доступ до публічної інформації», де у статті 8 вказано: «Таємна інформація – інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську, розвідувальну таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю» [7]. У цьому ж Законі в статті 7 вказано, що до службової інформації може належати така інформація:

1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню 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;

2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці» [7].

У тексті частини 4 статті 21 вищезгаданого Закону України «Про інформацію» чітко визначені винятки щодо віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом:

«1) про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту;

2) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей;

3) про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;

4) про факти порушення прав і свобод людини, включаючи інформацію, що міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки, пов'язаних з політичними репресіями, Голодомором 1932-1933 років в Україні та іншими злочинами, вчиненими представниками комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів;

5) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;

5-1) щодо діяльності державних та комунальних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі або територіальній громаді, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарському товариству, частка держави або територіальній громаді в якому становить 100 відсотків, що підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до закону;

6) інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України»[2].

Також, окрім визначення «інформація з обмеженим доступом», законодавець використовує – «обмеження доступу до інформації». Так, у частині 2 статті 6 Закону України «Про інформацію» констатується, що «право на інформацію може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіден-

ційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя»[2].

Щоб забезпечити правову охорону інформації з обмеженим доступом треба, в першу чергу, визначити відповідні ознаки такого об'єкта правової охорони. Дослідник Д. Коц під час вивчення цієї проблематики до класифікуючих ознак інформації з обмеженим доступом відніс:

«1) ознаки конфіденційної інформації: ідентифікує фізичну особу, доступ до неї обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єкта владних повноважень, поширення відбувається винятково за згодою фізичної або юридичної особи;

2) ознаки таємної інформації: розголошення може завдати шкоди особі, суспільству і державі; обмеження доступу здійснюється винятково в інтересах 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, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя, шкода від оприлюднення переважає суспільний інтерес в її отриманні,

3) ознаки службової інформації: міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, пов'язану з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці» [8, с. 109].

Вчена О. Кулініч у своїй дисертації виділила наступні ознаки інформації з обмеженим доступом, як «об'єкта цивільно-правових відносин: зміст інформації з обмеженим доступом складають знання, повідомлення, відомості про соціальну форму руху матерії і про всі інші її форми у тій мірі, у якій вони використовуються суспільством, державою; інформація з обмеженим доступом є самостійним об'єктом правового регулювання, що не залежить від конкретної форми її матері-

ального носія; відомості, що складають зміст інформації з обмеженим доступом, за своєю сутністю ідеальні (нематеріальні); інформація з обмеженим доступом не є загальнодоступною; інформація з обмеженим доступом відома і використовується чітко визначеним колом осіб; суб'єкт інформації вживає заходів, що спрямовані на обмеження вільного доступу третіх осіб до інформації; інформація з обмеженим доступом має особливу соціальну цінність у силу її дійсної або потенційної невідомості третім особам, її поширення може спричинити істотну шкоду зацікавленим особам; зміст інформації з обмеженим доступом відповідає обмеженням, установленим законодавством» [9, с. 27].

О. Коренюк виділяє наступні ознаки інформації з обмеженим доступом, «як об'єкта адміністративно-правового регулювання: правова охорона здійснюється щодо «матеріалізованої» інформації з обмеженим доступом, тобто відомості мають бути закріплені на матеріальних носіях або збережені в електронному вигляді; обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до Конституції України (ст. 34), інших законодавчих актів тільки в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя в інших випадках, встановлених законом; особлива цінність такої інформації в публічній сфері проявляється у забезпеченні державного управління в різних сферах суспільного життя; шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні; у зв'язку зі своєю цінністю така інформація потребує захисту від розголошення; наявність юрисдикційних та неюрисдикційних засобів охорони захисту інформації (технічних, криптографічних тощо); можливість доступу, використання, зберігання визначеними суб'єктами адміністративно-правових відносин лише в межах, обсягах, встановлених законодавством порядку; певні відомості створюються, збираються, надаються, охороняються тощо

суб'єктами владних повноважень для забезпечення функціонування такого суб'єкта або для здійснення спеціального їх захисту; за порушення режиму доступу до інформації з обмеженим доступом винні особи підлягають заходам державного примусу –притягаються до адміністративної відповідальності» [10, с. 97].

Аналізуючи думки вчених та основні положення правової доктрини щодо виділення ознак і властивостей інформації з обмеженим доступом можемо сформулювати своє бачення вказаної проблеми. Інформація з обмеженим доступом є в рівній мірі як об'єктом цивільно-правового так й адміністративно-правового регулювання, має свої особливості, що зумовлюються природою цього феномена й визначають важливість її правової охорони. З боку держави важливо надати ефективний захист інформації, яку в установленому законом порядку віднесено до таємної, службової або конфіденційної інформації.

Зокрема, необхідно звернути виключну увагу на правову охорону майнових прав та інтересів осіб, які володіють конфіденційною інформацією. Адже саме конфіденційна інформація може поширюватися тільки за бажанням або згодою відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

Так, згідно з частиною 1 статті 40 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» медичні працівники та інші особи, яким у зв'язку з виконанням професійних або службових обов'язків стало відомо про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну і сімейну сторону життя громадянина, не мають права розголошувати ці відомості, крім передбачених законодавчими актами випадків. Правова охорона інформації з обмеженим доступом у цьому Законі визначена у часті 2 вказаної статті: «При використанні інформації, що становить лікарську таємницю, у навчальному процесі, науково-дослідній роботі, у тому числі, у випадках її публікації у спеціальній літературі, повинна бути забезпечена анонімність пацієнта»[11].

Не зважаючи на достатньо значну кількість нормативно-правових актів з питань

правової охорони інформації з обмеженим доступом, ефективність забезпечення охорони в Україні слід вважати недостатньою. Вказані нормативно-правові акти треба систематизувати у відповідності до поділу інформації з обмеженим доступом на таємну, службову та конфіденційну інформацію. У вказаних нормативно-правових актах конкретизувати ознаки вказаної інформації, а також вказати механізми правової охорони інформації з обмеженим доступом.

Як справедливо зазначає з цього приводу В. Белівцева: «Важливим напрямом оновлення законодавства з питань адміністративно-правового захисту інформації є чітке визначення видів інформації з обмеженим доступом та відповідне їх правове регулювання шляхом віднесення до конкретного законодавчого акту» [12, с. 130].

Висновки

Проведене дослідження дає підстави для висновків, що ефективна система охорони інформації, яка набула статусу «з обмеженим доступом», можлива за умови удосконалення законодавства з питань забезпечення інформаційного правопорядку в державі. Вказана трансформація повинна відбуватися у напрямку оптимізації чинного законодавства з урахуванням міжнародних норм і стандартів та впровадження ефективних організаційно-правових засад охорони інформації з обмеженим доступом.

Література

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення 03.05.2021).
2. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення 03.05.2021).
3. Харенко О.В. Поняття «інформація» в юридичній науці та законодавстві України. Часопис Київського університету права. 2014. № 3. С. 119-123. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_3_29.

4. Гонгало Р.Ф. Правовий статус інформації та поняття «інформація з обмеженим доступом». *Юридичний бюлетень*. Вип.14. 2020. С. 92-97. DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.14.11>.

5. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-вр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 03.05.2021).

6. Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою Плєскача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 22 січня 2020 року № 1-р(І)/2020. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p1_2020.pdf.

7. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>(дата звернення 03.05.2021).

8. Коц Д. В. Теоретико-правові засади інформації з обмеженим доступом. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2019 Вип. 2 (42). С. 107-111. URL: https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/32676/1/VPSP2019-2_107-111.pdf.

9. Кулініч О. О. Інформація з обмеженим доступом як об'єкт цивільних прав : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03. Київ, 2006. 200 с.

10. Коренюк О. Інформація з обмеженим доступом: об'єкт господарських відносин. *Публічне право*. 2018. № 2. С. 91-100. URL: [http://zt.knute.edu.ua/files/2018/02\(97\)/12.pdf](http://zt.knute.edu.ua/files/2018/02(97)/12.pdf).

11. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>(дата звернення 03.05.2021).

12. Белєвцева В.В. Адміністративно-правовий захист інформації з обмеженим доступом: визначення та удосконалення. *Інформація і право*. 2016. № 2(17). С. 127-133. URL:http://ippi.org.ua/sites/default/files/16_0.pdf.

RESTRICTED INFORMATION AS AN OBJECT OF LEGAL PROTECTION

The regulatory framework of restricted information was analysed in the course of the research. The definition and features of the types of restricted (confidential, secret and official information) were determined. It is noted that the right of a person to access information guaranteed by Article 34 of the Constitution of Ukraine is not absolute and may be subject to restrictions, these restrictions must be exceptions provided by law, pursue one or more legitimate goals, and be necessary in a democratic society. The article focuses on the study of the features of restricted information as an object of civil and administrative law. It is emphasized that restricted information is equally the object of civil and administrative law, has its own features that are determined by the nature of this phenomenon and determine the importance of its legal protection. It is stated that it is important for the state to provide effective protection of information, which is classified as secret, official or confidential information in the manner prescribed by law. Particular attention is paid to the legal protection of property rights and interests of persons who own confidential information. The author substantiates that the effectiveness of restricted information protection in Ukraine should be considered insufficient. Regulations on restricted information protection should be systematized in accordance with its division into secret, official and confidential information. The features of restricted information should be specified in the legal acts, as well as the mechanisms of legal protection of restricted information. As a conclusion, it is noted that an effective system of information protection, which has acquired the status of "restricted information" is possible subject to improved legislation on information law enforcement in the country. This transformation should take place in the direction of optimizing the current legislation taking into account international standards, as well as the introduction of effective organizational and legal principles of restricted information protection.

Keywords: restricted information, legal protection, object, secret, official, confidential information.