

УДК 002.55:342

КАСПЕРСЬКИЙ І.П., кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
доцент спеціальної кафедри Навчально-наукового інституту
інформаційної безпеки Національної академії СБ України

ЗМІСТ СЛУЖБОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЯК НОВОГО ВИДУ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ

***Анотація.** У статті визначено критерії та напрями розвитку правового забезпечення службової інформації як нового виду інформації з обмеженим доступом.*

***Аннотация.** В статье определены критерии и направления развития правового обеспечения служебной информации как нового вида информации с ограниченным доступом.*

***Summary.** The article determines the criteria and directions of development of legal providing of ordering information as a new kind of restricted data.*

***Ключові слова:** службова інформація, критерії обмеження доступу до інформації, публічна інформація, суб'єкт владних повноважень, перелік конфіденційної інформації, що є власністю держави.*

Розвиток інформаційного законодавства України є необхідною умовою адаптації змісту правового регулювання до стану суспільних інформаційних відносин та потреб суб'єктів інформаційної діяльності відповідно до стандартів забезпечення свободи слова в демократичній державі. У січні цього року законодавцем було прийнято рішення щодо змін у класифікації інформації з обмеженим доступом шляхом запровадження нового виду “закритих даних” під назвою “службова інформація” [1, 2].

Суть змін полягає у вилученні в держави права повної власності на конфіденційну інформацію із переходом цих даних у новий статус – службової інформації зі збереженням для її носіїв грифу обмеження доступу “для службового користування”. Разом з тим, законодавець, підвищивши рівень регулювання порядку обігу усіх 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.

Такі прогалини в новій класифікації інформації з обмеженим доступом залишають невирішеними низку проблем попередньої класифікації, зокрема, невизначеність критеріїв віднесення інформації до конфіденційної, що є власністю держави (з травня 2011 року – службової інформації).

Метою статті є визначення основних вимог до правового регулювання обігу службової інформації, яке необхідно запровадити для функціонування цього виду інформації з обмеженим доступом у відповідності як державним інтересам, так і демократичним стандартам прозорості діяльності державного механізму.

Для оцінки ефективності змін законодавства у сфері класифікації інформації з обмеженим доступом пропонуємо порівняти попередню класифікацію із новою, що вступила в дію з травня цього року.

Законодавцем у попередній редакції Закону України “Про інформацію” інформацію з обмеженим доступом було поділено на конфіденційну й таємну [3]. Як основний критерій поділу між таємною і конфіденційною законом було висунуто положення, відповідно до якого перша “містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і

державі та порядок її обігу та захисту визначається відповідними державними органами”. На противагу їй “конфіденційна інформація – відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов” [3]. Тобто таємна інформація є таємною обов’язково відповідно до закону, і всі уповноважені суб’єкти зобов’язані її зберігати, а щодо конфіденційної інформації її власники мають лише право, а не зобов’язання обмежувати доступ до неї.

На жаль, визначаючи зміст окремих видів “іншої передбаченої законом таємниці”, законодавець не завжди дотримується власного критерію поділу інформації на таємну і конфіденційну. Так, виходячи зі змісту законодавчих визначень комерційної таємниці можливо дійти висновку, що вона повністю входять до обсягу даного законодавцем визначення конфіденційної інформації, бо Цивільним кодексом комерційна таємниця визнається такою за умови, що вона “була предметом адекватних існуючим обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію” [4], а Господарський кодекс встановлює, що “склад і обсяг відомостей, що становлять комерційну таємницю, спосіб їх захисту визначаються суб’єктом господарювання відповідно до закону” [5]. Такі властивості комерційної таємниці цілком виправдано спонукають науковців висувати пропозиції щодо її віднесення до конфіденційної інформації [6].

Подібні збіги статусу інформації інколи мають неприхований характер, для прикладу законодавець назвав таємницю страхування конфіденційною інформацією щодо діяльності та фінансового стану страхувальника [7].

На сьогодні згідно з новою редакцією Закону України “Про інформацію” та Законом України “Про доступ до публічної інформації” інформацію з обмеженим доступом поділено на три класи: таємну, конфіденційну і службову.

При цьому законодавець визначив таємну інформацію як таку, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі і яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю. Тобто колишній поділ на державну та іншу передбачену законом таємницю знято, натомість усі види таємниці поставлено в один класифікаційний ряд, що може бути формально оцінено як рівне ставлення до суспільних, приватних і державних інтересів, на захисті яких стоять відповідні правові механізми обмеження доступу до різних видів таємної інформації.

Зміст конфіденційної інформації не змінився, крім того, що суб’єктів владних повноважень (органи державної влади, місцевого самоврядування, інші суб’єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства) позбавлено права власності на конфіденційну інформацію та наголошено, що відносини, пов’язані з правовим режимом конфіденційної інформації, регулюються законом. Згідно із законодавчими нововведеннями суб’єкти владних повноважень можуть бути лише розпорядниками конфіденційної інформації та використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом, та вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб [2]. У зв’язку із цим було внесено зміни і до ст. 330 Кримінального кодексу України, якою було встановлено кримінально-правову заборону на передачу або збирання з метою передачі іноземним підприємствам, установам, організаціям або їх представникам економічних, науково-технічних або інших відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави. Предмет охорони у цій статті законодавець змінив на “конфіденційну інформацію, яка знаходиться у володінні держави” [2].

Щодо службової інформації, то законом не закріплено її визначення, зазначено лише, що їй надається гриф “для службового користування” відповідно до переліків відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб’єктами владних повноважень.

Законодавцем також закріплено перелік даних, що належать до службової інформації як такої:

- що міститься в документах суб’єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу 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;

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

Як видно з викладено і підтверджено окремими науковцями [8], ці характеристики є ще більш узагальненими, ніж неодноразово критиковані за “розмитість” [9 – 11] вимоги до колишньої конфіденційної інформації, що є власністю держави, які полягали у тому, що вона повинна була:

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 [12].

Фактична зміна статусу конфіденційної інформації, що є власністю держави, на службову інформацію підтверджується не тільки спільним грифом обмеження доступу, а й змістом сьогоденних переліків конфіденційної інформації, що є власністю держави. Так “відомості, які містяться в актах перевірок, звітах установ, підприємств, організацій, що не підлягають розголошенню” визнані конфіденційною інформацією, що є власністю держави у Міністерстві аграрної політики України [13]. Міністерство юстиції України визнає статус конфіденційної за інформацією, що міститься у листах, довідках, висновках та інших матеріалах, підготовлених виконавцями секретних документів, які містять відомості, що не становлять державної таємниці, але в разі розголошення яких можливе настання негативних наслідків у внутрішньополітичній, зовнішньополітичній, економічній, військовій, соціальній, гуманітарній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній сферах та у сферах державної безпеки і безпеки державного кордону [14].

Проте наведеним у законі ознакам службової інформації відповідає не тільки цей вид даних. Зазначені риси цілком корелюються і з іншим чинним на сьогодні видом інформації з обмеженим доступом – службовою таємницею. У законах України немає її дефініції, ними лише закріплено обов’язок керівників вищих навчальних закладів [15], службових осіб Національного банку [16], міліції [17], Державної податкової служби [18], Служби безпеки України [19], Державної контрольно-ревізійної служби [20] “суворо зберігати”, “дотримуватися”, “не розголошувати” службову таємницю. У відомчих нормативних актах Державної судової адміністрації [21] Міністерства інфраструктури України [22], Фонду соціального страхування від

нешасних випадків на виробництві та професійних захворювань [23], Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності [24] містяться абсолютно однакові за змістом визначення службової таємниці як складу і обсягу відомостей, що є в розпорядженні відповідного органу чи його посадової особи стосовно об'єктів контролю, контрольних, правоохоронних та інших державних органів, їх працівників, способів досягнення визначених законодавством завдань, що необхідні для якісного проведення контрольно-ревізійних дій, забезпечення відповідної їх раптовості та ефективності і які з цієї причини на певний період не підлягають зовнішньому чи внутрішньому розголошенню.

Усі чотири названі нормативні акти також містять абсолютно ідентичні переліки інформації, яка вважається службовою таємницею і до якої, зокрема, віднесено:

- факти виявлених під час проведення контрольних заходів порушень, зловживань до їх повного документального підтвердження й закріплення в актах, а також заплановані з цією метою раптові інвентаризації готівки й майна, контрольні обміри та інші ревізійні дії;

- надані правоохоронними органами оперативні та інші відомості щодо діяльності об'єктів контролю (учинені порушення, зловживання посадових осіб, письмові пояснення посадових осіб, протоколи допиту з конкретних питань тощо);

- конкретні пояснення посадових осіб щодо виявлених фактів зловживань, крадіжок тощо.

Як бачимо, на сьогодні фактично збігається розуміння змісту нововведеної службової інформації із змістом колишньої конфіденційної інформації, що є власністю держави, та службової таємниці.

Проте є і відмінності, згідно з якими на сьогодні інформація про фізичних осіб внаслідок переходу у володіння суб'єктів владних повноважень захищається останніми в режимі розпорядників із зобов'язаннями використовувати її лише з метою та у спосіб, визначені законом, та вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб [2]. З одного боку це можна вважати передумовою для подолання суттєвого недоліку колишньої класифікації інформації з обмеженим доступом, що полягав у відсутності єдиного режиму захисту конфіденційної інформації юридичних і фізичних осіб у разі переходу таких даних у законне володіння інших суб'єктів інформаційних відносин.

Разом з тим, варто зауважити, що до законодавчих нововведень окремі персональні дані переходили у володіння та під захист держави, набуваючи статусу або конфіденційної інформації, що є власністю держави (книги реєстрації актів цивільного стану і метричні книги органів реєстрації актів цивільного стану [25]), або службової таємниці (відомості, які містяться у зверненнях громадян щодо їхнього чи інших громадян особистого життя, та інша інформація, що зачіпає (порушує) їхні права та законні інтереси [21]). Тобто держава, визнаючи однією із підстав віднесення інформації до конфіденційної, що є власністю держави, можливість порушення конституційних прав і свобод людини та громадянина [12], в окремих випадках брала їх під охорону нарівні із власною інформацією. Звичайно, такий порядок був скоріше винятком, ніж правилом, проте така тенденція мала право на розвиток і підкреслювала якщо не пріоритет інтересів громадян, то хоча б рівне ставлення влади до їх інтересів та інтересів держави.

Крім того, виходячи зі змісту чинного законодавства варто визнати, що виконання доручення законодавця Кабінету Міністрів України щодо внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів щодо приведення законів України у

відповідність із Законом України “Про доступ до публічної інформації” та приведення нормативно-правові актів уряду у відповідність із цим законом та новою редакцією Закону України “Про інформацію” є складним комплексним завданням, в основі якого лежить не лише необхідність гармонізації законодавства, що виникла у зв’язку із прийняттям цих двох законів, а й потреба створення цілісної системи заходів захисту інформації з обмеженим доступом, що надійшла у розпорядження тих суб’єктів, що не зазнають прямої шкоди внаслідок її розголошення. У цьому контексті вважаємо за доцільне закріпити єдиний механізм захисту даних, які органи державної влади та інші суб’єкти інформаційної діяльності отримали у законному порядку від власників, що мають право обмежувати доступ до них. Рівень функціонування такого захисного механізму прав фізичних і юридичних осіб стане індикатором стану розвитку інформаційної сфери в Україні.

Використана література

1. Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” : Закон України від 13.01.11 р. // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 10. – С. 21. – Ст. 445.
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України // Голос України. – 2011 р. – № 24.
3. Про інформацію : Закон України від 02.10.92 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48.
4. Цивільний кодекс України : Закон України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.
5. Господарський кодекс України : Закон України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
6. Сляднева Г.О. Право суб’єкта господарювання на комерційну таємницю та його захист : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04. – Донецьк., 2005. – С. 7.
7. Про страхування : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 18. – Ст. 78.
8. Золотар О. Свобода інформації в контексті концепції природного права // Правова інформатика. – 2011. – № 1/(29). – С. 12 – 15.
9. Субота Н. Конфіденційна інформація, що є власністю держави: вид інформації з обмеженим доступом чи засіб обмеження доступу до відкритої інформації? // Юридичний журнал. – 2003. – № 9.
10. Захаров Є. Доступ до інформації в Україні // Свобода інформації та право на приватність в Україні ; Харківська правозахисна група. – Харків : Фоліо, 2004. – С. 95. – [Том 1. Доступ до інформації].
11. Ботвінкін О. Розвиток правового забезпечення інституту конфіденційної інформації, що є власністю держави // Юридичний журнал. – 2006. – № 6.
12. Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави : Постанова КМ України від 27.11.98 р. № 1893 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 48.
13. Перелік конфіденційної інформації, що є власністю держави, і яким надається гриф обмеження доступу “Для службового користування” : Наказ Мінагрополітики України від 16.06.07 р. № 420
14. Перелік конфіденційної інформації, що є власністю держави в Міністерстві юстиції України : Наказ Мін’юсту України від 21.03.08 р. № 451/5.
15. Про вищу освіту : Закон України від 25.03.92 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27.
16. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.99 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24.

17. Про міліцію : Закон України від 20.12.90 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
18. Про державну податкову службу в Україні : Закон України від 04.12.90 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 6. – Ст. 37.
19. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.92 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27.
20. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26.01.93 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13.
21. Інструкція про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним сектором Державної судової адміністрації України : Наказ Державної судової адміністрації України від 04.02.05 р. №11 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 28. – Ст. 1674.
22. Інструкція про проведення контрольних заходів фінансово-господарської діяльності підгалузей, об'єднань, підприємств, установ та організацій системи Міністерства транспорту та зв'язку України : Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 28 .03.06 р. № 275.
23. Порядок здійснення контролю за правильністю нарахування, своєчасністю і повнотою сплати страхувальниками страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, інших платежів до Фонду та цільовим використанням коштів : Наказ Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань від 17.10.03 р. № 68.
24. Інструкція про порядок проведення ревізій та перевірок по коштах Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності : Наказ Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності від 19.09.01 р. № 38 // Бізнес. – 2001. – № 41/1.
25. Перелік конфіденційної інформації, що є власністю держави в Міністерстві юстиції України : Наказ Мін'юсту України від 21.03.08 р. № 451/5.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~