

УДК 347.77

Наталія Жмур,здобувачка Юридичного інституту
Національного авіаційного університету

ЗАХИСТ СЛУЖБОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ: стан вітчизняного законодавства

У статті досліджується нормативно-правова база вітчизняного законодавства у сфері захисту службової інформації, визначаються основні недоліки нормативно-правового регулювання суспільних відносин у цій сфері.

Ключові слова: службова інформація, конфіденційна інформація, що є власністю держави, державна таємниця, захист службової інформації.

Право на інформацію визнається одним із природних прав людини. Ненадання інформації відповідними державними інституціями за зверненнями чи запитамі людини становить собою загрозу інформаційній безпеці України. Але нині у вітчизняному законодавстві спостерігається термінологічна плутанина, коли нарівні з поняттям «службова інформація» застосовуються й інші не закріплені законодавством поняття; критерії та порядок віднесення відомостей до такої інформації також не є однозначним. Тому актуальним напрямом наукової діяльності є окреслення стану нормативно-правового регулювання суспільних відносин у сфері захисту службової інформації.

Метою цієї статті є аналіз вітчизняного законодавства у сфері захисту службової інформації.

У законодавстві незалежної України термін «службова інформація» не застосовувався. Натомість вперше в Концепції (Основах державної політики) національної безпеки України, затвердженій Постановою Верховної Ради України від 16.01.1997 р., закріплювалося, що витік конфіденційної інформації, яка є власністю держави є однією із загроз національній безпеці в інформаційній сфері. У подальшому цей термін застосований у Кримінальному кодексі (далі – КК) України, згідно з яким встановлювалася кримінальна відповідальність за передачу іноземній стороні конфіденційної інформації, що є власністю держави, особою, якій ці відомості були довірені у зв'язку з виконанням службових обов'язків (ст. 330).

У 2004 р. до Закону України «Про інформацію» внесені зміни та доповнення, відпо-

відно до яких до інформації, яка є власністю держави та знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути встановлено обмежений доступ, тобто їй надано статус конфіденційної. Відповідні зміни були внесені і до Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 212⁵ «Порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» передбачала адміністративну відповідальність за «порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, яке призвело до розголошення такої інформації».

Що становить собою така інформація, які критерії та порядок надання такої інформації статусу конфіденційної, що є власністю держави на законодавчому рівні не закріплювалося і державні органи надавали різним нормативним актам (указам і розпорядженням Президента України, постановам, інструкціям, наказам органів виконавчої влади тощо) грифи «опублікуванню не підлягає» та «не для друку».

Дослідники стверджували, що до більшості нормативно-правових актів було необґрунтовано обмежено доступ грифами, не передбаченими чинним законодавством, та пропонували зняти всі незаконні обмежувальні грифи з нормативних актів, виданих державними органами України. Ті з них, що насправді містять державні секрети, повинні бути віднесені до державної таємниці відповідно до Закону України «Про державну таємницю» або до відомостей з грифом «Для службово-

го користування», а інші – без винятку та в повному обсязі повинні бути відкриті для суспільства [1].

Нині законними можна визнати тільки такі грифи обмеження доступу, як: «особливої таємності», «цілком таємно», «таємно» для державної таємниці та «для службового користування» для службової таємниці (згідно з Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 р.).

Із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. уперше класифіковано інформацію з обмеженим доступом на таємну, конфіденційну та службову. У зв'язку з цим поняття «конфіденційна інформація, що є власністю держави» в усіх відмінках замінено словами «службова інформація».

Згідно з нормативно-правовим актом до службової інформації може належати така інформація: що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, яка становить внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробленням 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.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень зобов'язані створювати переліки відомостей, що становлять службову інформацію. Перелік відомостей, що можуть становити службову інформацію, може складатися лише щодо «інформації, зібраної в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці». Натомість, не може бути складений вичерпний перелік «інформації, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробленням напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень». Це пов'язано із неможливістю визначити коло всіх питань, які можуть бути порушені у службовій кореспонденції.

Нині більшість державних інституцій мають такі переліки:

Міністерство аграрної політики та продовольства України – наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Міністерстві аграрної політики та продовольства України» від 12.09.2012 р.;

Міністерство освіти і науки України – наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Переліку конфіденційної інформації, що є власністю держави у галузі освіти і науки України, затверджений наказом Міністра освіти і науки України» від 28.03.2008 р.;

Міністерство внутрішніх справ України – наказ МВС України «Про Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 14.05.2012 р.;

Міністерство екології та природних ресурсів – наказ Міністерства екології та природних ресурсів «Про затвердження переліку службової інформації, якій надається гриф «для службового користування» від 28.11.2012 р.;

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України – наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України» від 13.07.2012 р.;

Міністерство енергетики та вугільної промисловості України – наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію і якій присвоюється гриф обмеження доступу «для службового користування» у Міненерговугілля України» від 19.10.2011 р.;

Міністерство закордонних справ України – наказ Міністерства закордонних справ України «Про затвердження Переліку службової інформації, що є власністю держави» від 29.06.2011 р.;

Міністерство культури України – накази Міністерства культури України «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію» від 09.06.2011 р. та «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію» від 09.06.2011 р.;

Міністерство оборони України – наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Переліку відомостей Міністерства оборони України, які містять службову інформацію (ПСІ – 2012)» від 26.06.2012 р.;

Міністерство охорони здоров'я України – накази Міністерства охорони здоров'я Укра-

іни «Перелік відомостей, що містять службову інформацію в МОЗ України» від 16.08.2011 р. та «Перелік відомостей, що містять конфіденційну інформацію в МОЗ України» від 16.08.2011 р.;

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» від 11.05.2012 р.;

Міністерство фінансів України – наказ Міністерства фінансів України «Перелік відомостей Міністерства фінансів України, що становлять службову інформацію» від 15.08.2011 р.;

Міністерство юстиції України – накази Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію у Міністерстві юстиції України» від 08.06.2011 р. та «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві юстиції України» від 08.06.2011 р.;

Міністерство соціальної політики України – наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Переліку службової інформації Міністерства соціальної політики України, якій надається гриф обмеження доступу «для службового користування»» від 26.12.2011 р.

Слід зазначити, що не мають таких переліків Міністерство молоді та спорту України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство промислової політики України, Міністерство доходів і зборів України. Це пов'язано з тим, що зазначені інституції створені недавно. Наприклад, Указом Президента України від 24.12.2012 р. утворено Міністерство доходів і зборів України шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України. Нині ця установа не має відповідного переліку службової інформації, хоча кожна попередня з них мала (Державна митна служба України затвердила «Перелік відомостей, які містять конфіденційну інформацію митних органів, спеціалізованих митних установ і організацій, що є власністю держави, і документів та інших матеріальних носіїв такої інформації, яким надається гриф обмеження доступу «для службового користування»» наказом Держмитслужби від 22.04.2009 р.).

Отже, у відомчому законодавстві спостерігається термінологічна плутанина, неуніфікованість понять: нарівні з поняттям «службо-

ва інформація» застосовується поняття «конфіденційна інформація, що є власністю держави», «службова інформація, що є власністю держави» тощо. Крім того, деякі інституції не розробили відповідні переліки відомостей, яким надається гриф обмеження доступу «для службового користування».

У вітчизняному законодавстві закріплюється *перелік орієнтовних критеріїв віднесення до службової інформації*. Вони повинні: створюватися за кошти державного бюджету або перебувати у володінні, користуванні чи розпорядженні організації;

- використовуватися з метою забезпечення національних інтересів держави;

- не належати до державної таємниці;

- 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.

Розроблені також рекомендації віднесення публічної інформації до службової згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації» Представником Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань доступу до публічної інформації та захисту персональних даних. Так, до службової інформації відповідно до ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» можуть бути віднесені лише такі категорії публічної інформації:

- внутрішньовідомча службова кореспонденція, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробленням напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

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

Інформація може бути віднесена до службової:

- виключно 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 та неупередженості правосуддя;

- якщо розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

• якщо шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

У кожному конкретному випадку при вирішенні питання щодо віднесення публічної інформації до службової, а також у кожному наступному випадку запитування інформації, яка була віднесена до службової, розпорядник обов'язково повинен обґрунтувати: якому саме з інтересів загрожує розголошення інформації (наприклад, національній безпеці, територіальній цілісності); у чому полягатиме шкода в разі розголошення цієї інформації; яким чином істотна шкода від оприлюднення інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Якщо документ має гриф «для службового користування», то це є недостатнім для відмови в доступі до нього. У доступі до службової інформації може бути відмовлено лише в разі проходження «трискладового тесту» з урахуванням конкретної ситуації та обставин справи. Письмова відмова в задоволенні запиту з посиланням на віднесення інформації до службової повинна містити обґрунтування відповідно до застосованого «трискладового тесту». У разі відсутності такого обґрунтування відмову слід вважати неправомірною.

Слід зазначити, що незважаючи на прийняття відповідних нормативно-правових актів у сфері службової інформації вести мову

про сформованість та ефективність правового регулювання відповідних суспільних відносин не можна. Кількість порушень у цій сфері постійно збільшується. Заслужовує на увагу точка зору В. Ліпкана та В. Баскакова, які вважають: «Сучасний стан адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері інформації з обмеженим доступом в Україні потребує поліпшення та узгодження з міжнародними стандартами» [2, с. 262].

Таким чином, питання загального визначення та систематизації службової таємниці потребують додаткового дослідження й адекватного закріплення на законодавчому рівні, що може розглядатися в контексті загальних проблем систематизації інформаційного законодавства України [3].

Список використаних джерел

1. *Секретні матеріали: що ховала влада під грифами «не для друку» та «опублікуванню не підлягає»:* Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. – Режим доступу: <http://www.maidan.org.ua>.
2. Ліпкан В. А., Баскаков В. Ю. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом в Україні / За ред. В. А. Ліпкана. – К., 2013. – 344 с.
3. Ліпкан В. А., Залізник В. А. Систематизація інформаційного законодавства України / За ред. В. А. Ліпкана. – К., 2012. – 304 с.

Стаття надійшла до редакції 24.06.2013 р.

This article examines the legal framework of national legislation in the protection of proprietary information, identifies the major shortcomings of legal regulation of social relations in this sphere.

В статье исследуется нормативно-правовая база отечественного законодательства в сфере защиты служебной информации, определяются основные недостатки нормативно-правового регулирования общественных отношений в этой сфере.

Співзасновники:

Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва
Національної Академії правових наук України,

ТОВ «Гарантія»

Видавець: ТОВ «Гарантія»

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
серія КВ № 15779-4251ПР від 02.11.2009 р.

Журнал рекомендовано до друку вченою радою Науково-дослідного інституту
приватного права і підприємництва Національної Академії правових наук України
(протокол № 6 від 26.06.2013 р.)