

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ

**Коц Д. В.,**

*аспірант*

*Національної академії Служби безпеки України,*

*начальник юридичного сектору*

*Інституту спеціального зв'язку та захисту інформації*

*Національного технічного університету*

*«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

У статті проаналізовано законодавче та доктринальне розуміння інформації з обмеженим доступом. Запропоновано авторське розуміння поняття «інформації з обмеженим доступом». Визначені прогалини у національному законодавстві України з питань правової визначеності інформації з обмеженим доступом.

В статье проанализировано законодательное и доктринальное понимание информации с ограниченным доступом. Предложено авторское понимание понятия «информация с ограниченным доступом». Определены пробелы в национальном законодательстве Украины по вопросам, касающимся правовой определенности информации с ограниченным доступом.

The article analyzes the legislative and doctrinal understanding of information with limited access. Author's understanding of the concept of "information with limited access" is offered. The gaps in the national legislation of Ukraine on the legal definition of information with limited access are identified.

**Ключові слова:** інформація з обмеженим доступом, конфіденційна інформація, секретна інформація, захист інформації, теоретико-правові засади.

---

**Постановка проблеми.** Стрімкий розвиток сучасного інформаційного простору визначає необхідність створення правових підвалин інформаційної політики держави. Актуальні загрози інформаційній безпеці потребують визначення інноваційних підходів до формування системи захисту інформації та розвитку інформаційного простору.

В умовах тотальної інформатизації суспільства важливу роль відіграють питання захисту інформації, особливо – інформації з обмеженим доступом, насамперед через недопущення її спотворення, порушення цілісності, неправомірного використання тощо.

Поняття інформації з обмеженим доступом у вітчизняній інформаційній доктрині залишається не розробленим на достатньому рівні. Існування різних поглядів на одне й те ж саме поняття та одночасно нормативна невизначеність ускладнюють правозастосовну функцію, призводять до відмінності правових підходів до вирішення однакових завдань.

Теоретичним надбанням наукового дослідження стали праці вчених, які ґрунтовно вивчали питання правових режимів інформації (зокрема, інформації з обмеженим доступом), правового регулювання захисту інформації, зокрема: Б.А. Кормица, В.А. Ліпкана, Р.А. Калюжного, О.В. Олійника, В.Ю. Баскакова, І.С. Чижа, М.Я. Швеця, М.О. Шиліна, І.В. Арістової, О.О. Кулініча, А.Б. Стоцького, А.І. Марущака, М.І. Дімчогло, М.П. Стрельбицького, В.М. Панченко, А.М. Гуза та інших учених. Незважаючи на достатню кількість праць, присвячених праву на доступ до інформації з обмеженим доступом, найбільш дискусійними є ті, що спрямовані на формування понятійного апарату, що й визначає актуальність цієї статті.

Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26.05.2015 № 287, визначає одним із основних напрямів державної політики національної безпеки України – реформування системи охорони державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом [1].

Необхідність реформування системи захисту інформації з обмеженим доступом породжує неминучість новітнього розуміння поняття «інформація з обмеженим доступом» як на рівні законодавства, так на рівні досліджень науковців.

**Мета статті** – аналіз теоретико-правових засад інформації з обмеженим доступом для розуміння поняття «інформація з обмеженим доступом» та визначення прогалин у законодавстві з питань правової визначеності інформації з обмеженим доступом.

**Виклад основного матеріалу.** Виходячи з загального значення слова «засада» – вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки [2, с. 419], можемо зрозуміти, що правові засади інформації з обмеженим доступом закладено у Основному законі України.

### **1. Правова основа інформації з обмеженим доступом**

Правовою основою інформації з обмеженим доступом є статті 17, 31, 32, 34, 50, 92 Конституції України, які закладають підвалини у розуміння того, доступ до якої інформації може обмежуватися, яка інформація є винятково відкритою, і які напрями державного регулювання в інформаційній сфері потребують регулювання на рівні закону [3].

Стаття 20 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII (далі – Закон № 2657-XII) класифікує інформацію за порядком доступу до неї та поділяє її на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

На рівні закону уявлення про інформацію з обмеженим доступом наведено у статті 21 Закону № 2657-XII. Вказана норма визначає інформацію з обмеженим доступом як конфіденційну, таємну та службову інформацію [4]. Наведена стаття не дає класичного визначення досліджуваному поняттю, а лише наводить підвидову класифікацію одного з видів інформації.

Для детального аналізу нормативного регулювання інформації з обмеженим доступом, на наш погляд, необхідно проаналізувати визначення поняття «інформація» та окремих підвидів інформації з обмеженим доступом, а саме: «конфіденційна інформація», «таємна інформація», «службова інформація».

Визначення «інформація» формально закріплене в статті 1 Закону № 2657-XII, яка під інформацією розуміє будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень [5]. Існує ще одне законодавче визначення терміну «конфіденційна інформація», проте наведено воно в контексті спеціального закону і винятково для відмежування статистичної інформації, яку відносять до інформації з обмеженим доступом [6].

У розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI 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 таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю [5].

Класичне визначення службової інформації в законодавчих актах не наводиться, проте розуміння того, яку інформацію може бути віднесено до службової, означене. Так, до службової може бути віднесена інформація, 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, а також зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці [5].

Аналізуючи наведені визначення, є можливим зробити висновок, що інформація з обмеженим доступом повинна мати всі ознаки інформації в її законодавчому визначенні з урахуванням класифікуючих ознак, які мають її складники (таємна, конфіденційна та службова інформація).

До таких класифікуючих ознак слід віднести:

- 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 внутрівідомчу 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 оперативного-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Тобто нормативно визначити поняття інформації з обмеженим доступом можливо застосувавши метод синтезу, поєднавши у такому понятті утворені в результаті аналізу складники, попередньо усунувши їх повторення (дублювання), провівши внутрішнє узгодження.

## **2. Теоретична основа інформації з обмеженим доступом**

Наукова думка, враховуючи наявне правове регулювання суспільних правовідносин певної сфери, рухається уперед, знаходячи нові прогалини в існуючих нормах права, ставлячи нові завдання і досягаючи очікуваних та непередбачуваних результатів.

У науковій сфері існують доктринальні визначення досліджуваного нами поняття, проте, як зазначають В. Ліпкан і Л. Капінус, вони практично відсутні навіть у спеціалізованих працях, предметом яких є безпосередньо інформація з обмеженим доступом [7, с. 46].

Наведемо деякі з них. Інформацію з обмеженим доступом складають відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді, доступ до яких обмежено відповідно до законодавства України її власником або добросовісним користувачем (суб'єктом владних повноважень, фізичною або юридичною особою) у зв'язку з її особливою цінністю для них на законних підставах [8, с. 49]. Таке визначення відповідає дійсності, адже особливість інформації полягає в тому, що вона певною мірою не залежить від матеріального носія, на якому формалізована [9, с. 11]. У наведеному визначенні не охоплено відомості та/або дані, які може запам'ятовувати людина і відтворювати їх за певних обставин певним суб'єктам інформаційних правовідносин. Звичайно, людська пам'ять не вписується в звичне уявлення про матеріальний носій інформації, проте криміналісти вважають, що саме вона містить ідеальні сліди відображення.

На думку А.І. Марущака, інформація з обмеженим доступом – це відомості конфіденційного або таємного характеру, правовий статус яких передбачений законодавством України і доступ до яких правомірно обмежений власником таких відомостей [10]. На наш погляд, таке визначення було актуальним на період його формулювання (до набрання чинності новою редакцією Закону № 2657-XII) і науковці, аналізуючи поняття «інформація з обмеженим доступом», не оминають цього автора. У такому визначенні зміст інформації виражено через термін «відомості», незважаючи на дані, які також охоплюються поняттям «інформація».

Науковцями застосовуються різні терміни: «інформація», «відомості», «дані», «знання». Такий неоднаковий підхід до використання термінів ускладнює розуміння одного і того ж поняття. За таких умов виникає потреба формулювання одного поняття та закріплення його на рівні єдиного консолідованого інформаційного акту законодавства.

Зведення такого консолідованого законодавчого акту просувають представники наукової школи В.А. Ліпкана. Зокрема, М.І. Дімчогло має позицію про необхідність в такому законодавчому акті вираження консолідованого зв'язку зі специфікою та багатоаспектністю цих об'єктів (інформація, її види, доступ до інформації, режими доступу до інформації, інформація з обмеженим доступом, конфіденційна інформація, державна таємниця, банківська таємниця, персональні дані, персональна інформація (інформація про особу)). При цьому має застосовуватися практика консолідації законодавства, що була застосована в Законі України «Про інформацію» на постатейному рівні [11, с. 14].

Далі наукові підходи до визначення конфіденційної інформації. Конфіденційна інформація – це інформація винятково приватних суб'єктів, яка може бути дуже різноманітною. Основними її ознаками є те, що вона не є загальновідомою, а відома лише певному приватному суб'єкту(-ам), і він на власний розсуд вирішує, як і коли її поширювати чи обмежувати доступ до неї. До конфіденційної інформації може належати як інформація про її володільця (наприклад, персональні дані), так і інша інформація, що потрапила у володіння приватного суб'єкта (ноу-хау, відомості про якусь непублічну подію, властивості природних об'єктів, місце їх перебування тощо) [12].

Науковці конфіденційною інформацією вважають: таємницю приватного життя, професійну таємницю, службову таємницю, таємницю слідства і судочинства, комерційну таємницю [13, с. 15]. Таке різноманіття поглядів підтверджує ґрунтовність нашого твердження щодо відсутності однакового підходу до розуміння інформації з обмеженим доступом. В. Ліпкан і Л. Капінус дійшли висновку, що під конфіденційною інформацією слід розуміти насамперед інформацію про фізичну особу, яка не підлягає розголошенню, та доступ до неї є обмеженим самою фізичною чи юридичною особою (яка на законних підставах володіє такою інформацією), а її поширення можливе лише за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними ж умов. Здійснення цих прав може бути обмежене зако-

ном [7, с. 48]. Таке визначення актуальне тільки для інформації про особу та інформації, доступ до якої обмежено фізичною чи юридичною особою, але ця інформація в контексті визначення є інформацією про фізичну особу. Інформація про особливості виробничого процесу, корисні моделі та інша подібна інформація, яка перебуває у власності юридичної особи і доступ до якої обмежено юридичною особою, з контексту визначення випадають.

Під службовою інформацією як різновидом інформації з обмеженим доступом вітчизняні юристи розуміють інформацію, яку призначено для виконання посадових обов'язків та зібрано у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Водночас колектив авторів посібника «Службова інформація: порядок віднесення та доступу» пропонує механізм віднесення публічної інформації до службової та пропонує проводити таке віднесення обґрунтовано залежно від таких критеріїв:

1) якому саме з інтересів загрожує надання розголошення інформації (наприклад, інтересам національної безпеки, територіальної цілісності);

2) в чому саме буде полягати шкода в разі розголошення цієї інформації;

3) чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [14, с. 13].

Отже, є необхідність установлення на рівні закону чітко визначеного механізму (порядку) віднесення інформації до службової, оскільки досі питання обмеження обігу такої інформації фактично віднесено до відомих міністерств і відомств. Означене підтверджується нормою частини третьої статті 21 Закону № 2657-XII, яка визначає, що порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законом [4]. Наразі закону, який би регулював правовідносини, пов'язані з віднесенням інформації до службової та порядком доступу до неї, не існує, а окремі положення Закону України «Про доступ до публічної інформації», які визначають доступ до публічної інформації з обмеженим доступом та заборону віднесення певної інформації до службової, не можуть повною мірою виконати завдань, окреслених частиною третьою статті 21 Закону № 2657-XII. Наведене підтверджує необхідність прийняття спеціального акту законодавства з питань службової інформації.

Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю.

Таємна інформація – будь-яка інформація з обмеженим доступом, що має ознаки державної таємниці [9, с. 11]. Проаналізувавши ці визначення, ми дійшли висновку, що останнє є обмеженим, оскільки, наприклад, банківська або професійна таємниця можуть мати приватний характер. Тому у визначенні таємної інформації не слід зупинятися лише на державній.

Таємна інформація є як найбільш описаною в законодавстві, так і найменш врегульованою. Такого висновку можливо дійти з огляду на те, що лише такі види таємної інформації, як державна та банківська таємниці, є найбільш визначеними на рівні законодавчих та підзаконних актів. Одночасно лікарська таємниця, таємниця усиновлення (удочеріння), адвокатська таємниця, таємниця вчинення нотаріальних дій, таємниця голосування, таємниця листування, професійні та інші визначені законами таємниці не є достатньо врегульованими на рівні закону. Зокрема, багато питань виникає щодо порядку віднесення та доступу до таких видів таємної інформації.

Кожному з видів інформації з обмеженим доступом має бути присвячено окремий закон із додатком у вигляді вичерпного переліку інформації такого виду [15, с. 8].

### **3. Розуміння автором інформації з обмеженим доступом**

Досліджуючи наведені підходи до розуміння інформації з обмеженим доступом та її видів, ми дійшли висновку, що інформація з обмеженим доступом, у широкому розумінні (авторське розуміння) – відомості та/або дані, збережені на матеріальних носіях, відображені в електронному вигляді, які є в законному володінні юридичної особи, фізичної особи, суб'єкта владних повноважень, доступ до яких обмежено таким володільцем відповідно до закону 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 конкретної фізичної особи, інших людей, юридичних осіб, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя, та містяться в документах суб'єктів владних повноважень, одночасно становлячи внутрішній службову кореспонденцію, пов'язану з розробкою напряму діяльності таких суб'єктів або здійсненням ними контрольних, наглядових функцій, процесом прийняття рішень, а також ті, що зібрані в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, шкода від розголошення яких може бути спричинена особі, суспільству і державі, та переважатиме суспільний інтерес в їх отриманні.

Проте таке визначення є дуже нагромадженим і важким для розуміння, тому наведемо більш оптимізоване авторське визначення: інформація з обмеженим доступом – відомості та/або дані,

збережені на матеріальних носіях, відображені в електронному вигляді, які є в законному володінні фізичної особи, юридичної особи або держави і які в установленому законом порядку віднесено до таємної, службової або конфіденційної інформації.

**Висновки.** Проведений нами аналіз законодавчих норм та доктринальних розумінь питань інформації з обмеженим доступом дозволив дійти певних висновків. Зокрема, ми сформулювали власне розуміння та власне визначення інформації з обмеженим доступом:

Інформація з обмеженим доступом – відомості та/або дані, збережені на матеріальних носіях, відображені в електронному вигляді, які є в законному володінні фізичної особи, юридичної особи або держави і які в установленому законом порядку віднесено до таємної, службової або конфіденційної інформації.

Питання вдосконалення правового регулювання суспільних правовідносин, що виникають з приводу обмеження доступу до інформації, є актуальними. Це пов'язано із конкретними прогалинами у нормах національного права. Для кожного виду інформації порядок віднесення та режим доступу має визначитися окремим спеціальним законом або розділом одного консолідованого законодавчого акту.

Законодавчі визначення складників інформації з обмеженим доступом (або відсутність таких) залишають багато суперечностей, дослідити та розв'язати які в межах однієї статті неможливо. Тому перспективним напрямом дослідження вважаємо визначеність підстав і способів обмеження доступу до інформації, зрозумілість і виваженість класифікації інформації з обмеженим доступом.

---

### Література:

1. Стратегія національної безпеки України : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015, Верховна Рада України : законодавство. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / 250000. Ірпінь : Перун, 2005. – VIII, голов. ред. В. Т. Бусел, 1728 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30, ст. 141.
4. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992. № 48, ст. 650.
5. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 32, ст. 314.
6. Про державну статистику : Закон України від 23.02.2006 № 3475-IV. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2006. № 30, ст. 258.
7. Ліпкан В. А, Капінус Л. І. Доступ до інформації з обмеженим доступом: Проблеми вироблення уніфікованих дефініцій. Науково-практичний юридичний журнал «Публічне право» Київ, 2013. № 4. С 45–53.
8. Баскаков В. Ю. Інформація з обмеженим доступом: поняття та ознаки. Актуальні проблеми державотворення (Імперативи розвитку юридичної та безпекової науки ; № 9): матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 28 черв. 2011 р. Київ, 2011. – С. 47–49.
9. Баскаков В. Ю. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 24 с.
10. Марущак А. І. Слова свободи та інформація з обмеженим доступом: співвідношення понять. Наукове фахове видання «Бюлетень міністерства юстиції України». Київ, 2005. № 6. С. 44–49.
11. Дімчогло М. І. Консолідація інформаційного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 18 с.
12. Золотар О. О. Обмеження доступу до інформації: інформаційно-правовий аспект. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/iblsd/2012\\_1/\\_private/13zooala.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/iblsd/2012_1/_private/13zooala.pdf).
13. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 31 с.
14. Службова інформація: порядок віднесення та доступу. Практичний посібник ; за ред. Д. М. Слизьконіс. Київ : Центр політичних студій та аналітики, 2014. 76 с.
15. Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 1999. 18 с.