

ГЛУХОВЕРЯ В. А.,
начальник
(Головне управління
Міністерства внутрішніх справ
у Дніпропетровській області)

УДК 349.2

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЖИМУ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ

Характеризується механізм забезпечення режиму інформації з обмеженим доступом та юридична відповідальність як його гарантійний елемент.

Ключові слова: інформація з обмеженим доступом, таємниця, режим, механізм, відповідальність.

Характеризуется механизм обеспечения режима информации с ограниченным доступом и юридическая ответственность как его гарантийный элемент.

Ключевые слова: информация с ограниченным доступом, тайна, режим, механизм, ответственность.

Characterized by a mechanism to ensure the regime of restricted access information and legal responsibility as a member of its warranty.

Key words: information with restricted access, secret mode, mechanism responsible.

Вступ. Прийняття на початку 2011 року Закону України «Про доступ до публічної інформації» є результатом концентрації демократичних тенденцій та роботи громадських організацій, спрямованих на побудову відкритої для суспільства влади. Зазначений нормативно-правовий акт є сучасним правовим інструментом реалізації принципу гласності та інформаційної відкритості влади. Конституція України у статті 34 закріпила право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб, за винятком спеціально визначених у законі обставин [6]. Таке обмеження здійснюється за допомогою правового інституту інформації з обмеженим доступом, яка, у свою чергу, поділяється за чинним законодавством на конфіденційну, таємну та службову [12]. Зазначені види інформації охоплюють як публічноправові, так і приватноправові таємниці, оскільки чинне законодавство, що містить визначення таємниць, чітко не вказує на характер обмеження доступу до інформації, що їх становить. Загалом чинне українське законодавство передбачає більше двадцяти видів таємниць. Значна частина режимів таємниць переживають своє становлення, тому термінологія у сфері їх обігу не досить виражена, до того ж останні зміни в інформаційному законодавстві вказують на необхідність перегляду підходу до цього виду інформації з обмеженим доступом як до таємної [12]. Навіть достатньо напрацьовані правові інститути комерційної [17], банківської [10], адвокатської [9] таємниць у законодавчому визначенні відповідних понять не містять чіткої вказівки на вид інформації з обмеженим доступом, що їх складає, відповідно до чинних Законів України «Про інформацію» [14] та «Про доступ до публічної інформації».

Дедалі більшого значення набуває правове регулювання обігу інформації з обмеженим доступом, яка допомагає громадянам, суб'єктам господарювання та державним



органам реалізувати свої права й захистити інформаційні інтереси. Результатом цих процесів є використання в інформаційному законодавстві України великої кількості видів інформації з обмеженим доступом, що називаються законодавцем «таємниця».

Постановка завдання. Мета статті – з'ясування змісту режиму інформації з обмеженим доступом, механізму його забезпечення та визначення місця юридичної відповідальності в ньому. Предмет розгляду цього наукового дослідження – правові норми та наукові теорії, що визначають зміст правового режиму інформації з обмеженим доступом і таємниці як її частини, порядок їх використання та гарантії захисту.

Результати дослідження. В умовах відсутності технічних перепон щодо отримання, зберігання та використання інформації єдиними стримуючими юридичними факторами та гарантіями захисту прав її користувачів є режим обмеженого доступу.

Проблематиці правових режимів інформації з обмеженим доступом у науці адміністративного права приділялася увага такими вченими, як В.Ю. Баскаков, О.А. Городов, Ю.О. Дмитрієв, М.Ю. Костенко, В.М. Лопатін, Н.М. Попова, О.С. Соколова, Г.О. Шлома. Водночас окремого узагальнюючого дослідження місця та значення адміністративної відповідальності в механізмі забезпечення режимів інформації з обмеженим доступом комплексно не проводились.

Чинне законодавство України містить основний принцип вільного отримання та поширення такої інформації, передбачений ст. 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації», проте містить винятки, основним з яких є зарахування публічної інформації до категорії інформації з обмеженим доступом. Закон України «Про інформацію» передбачає, що інформація з обмеженим доступом є трьох видів: конфіденційна, таємна та службова. Ст. 21 «Інформація з обмеженим доступом» Закону України «Про інформацію», як і ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації», конфіденційною визначають інформацію про фізичну особу, а також інформацію, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація, на відміну від таємної та службової, може поширюватися за бажанням відповідної особи у визначеному нею порядку, відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом [13; 29]. Термін «службова інформація» був уведений у законодавство України Постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 938 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань доступу до інформації» і замінив термін «конфіденційна інформація, що є власністю держави» [10] у зв'язку з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації». Правила використання носіїв службової інформації визначаються Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію [3].

Таємна інформація відповідно до ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» – це інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі, доступ до якої обмежується виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, отриманої конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя; її розголошення може завдати істотної шкоди цим інтересам; шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу, передбачену законом таємницю [11]. Отже, законодавець усі види таємниць, передбачені чинним законодавством, зарахував до таємної інформації, хоча в самому визначенні однією із цілей обмеження доступу до таємної інформації є запобігання розголошенню інформації, отриманої конфіденційно. Тому, вважаємо, слід детальніше



розглянути інститут таємниці та з'ясувати, якою ця інформація є за режимом доступу – конфіденційною чи таємною.

Особливості правового режиму інформації з обмеженим доступом, що становить таємницю, є актуальною науковою і практичною проблемою. І. В. Арістова зазначає, що найчастіше в нормативно-правових актах використовуються деякі словосполучення без чіткого визначення цих понять, наприклад: «комерційна таємниця», «службова таємниця», «особиста таємниця», «сімейна таємниця», «персональні дані», «таємниця голосування» тощо. Це призводить, на її думку, до вільного тлумачення даних понять і ускладнює реалізацію законів [7, с. 259]. Ми погоджуємося з висловлюванням І. В. Арістової, що законодавство України лише проходить етап формування термінології тієї частини інформаційного права, що пов'язана із суспільними відносинами з приводу інформації з обмеженим доступом, і на сьогодні не містить законодавчо закріпленого визначення терміна «таємниця» в чистому вигляді. Проте з того часу, коли І. В. Арістова наголошувала на відсутності визначень окремих видів таємниць, відбулись відчутні зміни, і зараз значне правове регулювання отримали не тільки визначення, але й механізми реалізації режимів таких таємниць, як комерційна, податкова [16, с. 56], банківська [10], адвокатська [9] тощо. Загалом чинне українське законодавство передбачає більше двадцяти видів таємниць: державна, службова, лікарська, податкова, сімейна, професійна, нотаріальна, комерційна, а також таємниця листування, телефонних переговорів, таємниця поштових та телеграфних повідомлень; таємниця голосування; таємниця судового провадження; таємниця страхування; податкова таємниця; таємниця сповіді тощо.

Більшість режимів зазначених видів таємниць переживають своє становлення, тому термінологія у сфері їх обігу не досить виражена. Введення у правовий обіг зазначених понять здійснювалося в основному з різних іноземних законодавчих джерел і без належної узгодженості між чинними нормативно-правовими актами. Практичне ж застосування цих понять в Україні виявило недосконалість законодавства у визначенні як видів таємниць, так і засобів їх цивільно-правового, адміністративно-правового та кримінально-правового захисту. Це зумовлює необхідність розвитку й удосконалення, на думку Ю. Капіці, відповідного галузевого законодавства щодо кожного виду таємниць із визначенням загальних, притаманних їм всім ознак, кола суб'єктів прав на таємницю, прав та обов'язків осіб, які стосуються певних видів таємниць, порядку захисту прав [4]. Підтримуючи цю думку, вважаємо, що перспективнішою та сучаснішою є пропозиція включення цієї інформації до окремого розділу Інформаційного кодексу України, прийняття якого передбачено Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки».

Однією з важливих правових конструкцій, що забезпечують обмеження доступу до інформації, є правовий режим. Науковцями режими розглядаються як виключне, особливе правове регулювання, до якого виконавча влада вдається при регламентації особливих груп правовідносин, і як основа адміністративно-правового регулювання [2, с. 45]. Поширеною є концепція правового режиму як комплексу правил, дій, поведінки суб'єктів режиму або комплексу оперативних державних управлінських рішень, адміністративних заходів переконання і примусу. Ми підтримуємо концепцію Ю.О. Тихомирова, згідно з якою адміністративно-правовий режим визначається як особливий порядок діяльності суб'єктів права у різних сферах державного управління [15, с. 402].

Беручи за основу концепцію спрямованості регулювання в рамках правових режимів, С.С. Алексеєва та О.А. Городова виділяють пільговий (зростання дозволів, спадання заборон і зобов'язань) і обмежувальний (зростання заборон і зобов'язань, спадання дозволів) режими в якості головних юридичних режимів, у тому числі і в адміністративному праві [1, с. 76]. Незважаючи на активне дослідження адміністративно-правових режимів і правових режимів конфіденційної інформації, в науці інформаційного права



відсутнє узагальнене визначення поняття «адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом». Це є предметом подальшого наукового пошуку.

Комплексним правовим утворенням, що об'єднує в собі всі елементи режиму інформації з обмеженим доступом та процес їх реалізації, є механізм забезпечення. На наш погляд, доречним є визначення механізму адміністративно-правового забезпечення службової таємниці в органах внутрішніх справ України, що було розроблено Г.О. Шломою [18, с. 15]. Спираючись на нього, можна зробити висновок, що механізм адміністративно-правового забезпечення кожної таємниці – це динамічна система правових форм, засобів і заходів впливу на поведінку суб'єктів через встановлення їхніх прав та обов'язків щодо створення, передачі, використання, зберігання, зміни, знищення конфіденційних чи таємних відомостей, дія і взаємодія яких спрямовані на запобігання порушенню режиму таємниці чи на його відновлення в разі порушення. Вивчаючи елементи механізму адміністративно-правового забезпечення таємниці, запропоновані Г.О. Шломою, з'ясовуємо, що важливу роль відіграє відповідальність за порушення правил режиму таємниці, яка виступає гарантом дотримання норм законодавства про інформацію з обмеженим доступом.

Відповідальність за порушення режиму роботи з таємницею в Україні є останньою складовою механізму її адміністративно-правового забезпечення. Юридичну відповідальність за порушення правил використання, поширення, зберігання конфіденційних та таємних відомостей повинні нести всі винні суб'єкти, що вступають в інформаційні правовідносини. Тобто до відповідальності можуть притягатися працівники державних органів, фізичні та юридичні особи. За порушення режиму таємниці може наступати кримінальна, адміністративна та дисциплінарна відповідальність.

Кримінальний кодекс України встановлює відповідальність за: порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер – ст. 163; ст. 182 – порушення недоторканності приватного життя, а саме незаконне збирання, зберігання, використання, знищення, поширення конфіденційної інформації про особу або незаконна зміна такої інформації; ст. 114, 328, 329 – державної таємниці; ст. 330 – передача або збирання відомостей, що становлять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни; ст. 361-2 – несанкціоновані збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, яка зберігається в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або на носіях такої інформації; ст. 145, 132 – порушення лікарської таємниці; ст. 159 – порушення таємниці голосування; ст. 168 – таємниці усиновлення; ст. 231, 232 – порушення комерційної або банківської таємниці; ст. 209-1 – розголошення інформації про фінансові операції, які підлягають внутрішньому або обов'язковому фінансовому моніторингу; ст. 232-1. – незаконне використання інсайдерської інформації. Основними видами санкцій, що передбачені Кримінальним кодексом України за вчинення зазначених видів злочинів, є: штраф, громадські роботи, виправні роботи, обмеження волі, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, конфіскація програмних та технічних засобів, які є власністю винної особи [8].

Такий розподіл норм, що захищають різні види інформації, не враховує класифікацію інформації за режимом доступу до неї. Негативним наслідком цього є те, що в законодавстві передбачається більш тяжке покарання за протиправні дії з інформацією із нижчим режимом захисту та, відповідно, меншою цінністю, ніж за порушення суворішого режиму відомостей. Так, комерційна таємниця, яка, по-суті, є конфіденційною інформацією приватних осіб, захищається кримінальним законом, а відповідна конфіденційна інформація держави, що захищається режимом службової таємниці, – ні.

Адміністративна відповідальність за порушення правил у сфері використання інформації з обмеженим доступом на даний час передбачена такими статтями КУпАП:



1) ст. 163-9 «Незаконне використання інсайдерської інформації»; 2) ст. 163-10 «Порушення порядку внесення змін до системи депозитарного обліку цінних паперів»; 3) ч. 3 ст. 164-3 «Недобросовісна конкуренція»; 4) ст. 166-9 «Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму»; 5) ст. 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень»; 6) ст. 186-3 «Порушення порядку подання або використання даних державних статистичних спостережень»; 7) ст. 188-31 «Невиконання законних вимог посадових осіб органів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України»; 8) ст. 188-39 «Порушення законодавства у сфері захисту персональних даних»; 9) ст. 188-40 «Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»; 10) ст. 195-5 «Незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації»; 11) ст. 212-2 «Порушення законодавства про державну таємницю»; 12) ст. 212-3 «Порушення права на інформацію та права на звернення»; 13) ст. 212-5 «Порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію»; 14) ст. 212-6 «Здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем» [19]. Таким чином, значна кількість норм КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення норм законодавства про інформацію з обмеженим доступом, проте це стосується далеко не всіх її видів. Так, адміністративно-правовому захисту підлягають: комерційна, службова, державна, фінансова таємниці та персональні дані як вид інформації з обмеженим доступом. Проте не передбачена адміністративна відповідальність за порушення режимів лікарської та медичної таємниці, таємниці усиновлення, податкової, досудового слідства, банківської та адвокатської таємниці, нотаріальної таємниці, таємниці нарадчої кімнати тощо.

Основною санкцією, що застосовується до порушників режиму того чи іншого виду інформації з обмеженим доступом, є штраф. Т.О. Коломоець визначає адміністративний штраф як універсальний вид адміністративного стягнення, один із найпоширеніших видів юридичних штрафних санкцій, якому притаманні загальні риси штрафної (каральної) санкції й певні специфічні ознаки: множинність органів адміністративно-штрафної юрисдикції, розмаїття суб'єктів, до яких застосовується штраф, порівняно невеликі розміри, досить спрощений порядок застосування, значний виховний, превентивний (поєднання загальнопревентивного та конкретнопревентивного факторів), репресивний потенціал, оперативність процедури стягнення. У сукупності матеріальні й процесуальні властивості адміністративного штрафу свідчать про його самостійний характер у системі юридичних санкцій [5, с. 11]. Проте штраф, на наш погляд, не завжди є доречним заходом впливу, його сплата не компенсує завданої шкоди та втраченої переваги.

Висновки. Юридична відповідальність є важливим елементом механізму забезпечення режиму інформації з обмеженим доступом, оскільки виступає своєрідним гарантом. Від якості правових норм, що передбачають відповідальність за порушення режиму інформації з обмеженим доступом, їх відповідності реаліям життя та потребам сучасності залежить інформаційна безпека особи, громади, суспільства та держави.

З огляду на зазначене, необхідним є запровадження додаткових важелів, які б мінімізували негативні наслідки порушення режиму таємниці. Так, в окремих випадках притягнення до адміністративної відповідальності необхідно розглянути застосування таких санкцій, як: оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, а також громадські роботи.



Доречно буде зазначити, що необхідно підвищити роль дисциплінарної відповідальності посадових осіб державних органів та працівників судів, адвокатури, нотаріату, медицини тощо за порушення режиму професійних таємниць. На нашу думку, до працівників, які порушили режим таємниці, може бути застосовано будь-яке дисциплінарне стягнення, залежно від умов вчинення правопорушення, їх вини та можливих наслідків.

Список використаних джерел:

1. Городов О.А. Основы информационного права России / О. А. Городов. – СПб. – 2003. – С. 76.
2. Дмитриев Ю.А. Административное право : учебник / Ю. А. Дмитриев, А. А. Евтеева, С. М. Петров. – М., 2005. – С. 44–46.
3. Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 236–237. – С. 23–28.
4. Капіца Ю. Проблеми правової охорони конфіденційної інформації в Україні / Ю. Капіца // Інтелектуальна власність. – 2004. – № 3. – С. 17–21.
5. Коломоець Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т.О. Коломоець ; Ун-т внутр. справ. – Х., 1999. – 16 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
8. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
9. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5076-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 159. – С. 54.
10. Про банки і банківську діяльність : Закон України 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Голос України. – 2001. – № 12. – С. 60.
11. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
12. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314 – Ст. 6.
13. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 47. – Ст. 256.
14. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
15. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – С. 402.
16. Федоров С. Конфиденциальная информация налогоплательщика: проблемы правового регулирования / С. Федоров, Д. Рева // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 3. – С. 55–57.
17. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
18. Шлома Г.О. Адміністративно-правове забезпечення службової таємниці в органах внутрішніх справ України : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г.О. Шлома ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Д., 2008. – 20 с. – С. 15.
19. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

