

State policy of Ukraine in the field of the information security of person, society and state

УДК 340+35.083

КАСПЕРСЬКИЙ Ігор Петрович

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ЗМІСТУ СЛУЖБОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Серед видів інформації з обмеженим доступом досить великий за обсягом масив становить службова інформація, без обмеження доступу до якої складно уявити можливість реалізації численних функцій багатьох суб'єктів владних повноважень. Завданнями правової регламентації обігу службової інформації є не тільки захист цих даних від витоку, а й забезпечення належного балансу між конституційним правом на доступ до інформації та необхідністю обмеження доступу до публічної інформації.

На жаль, попри постійні зміни в регламентації обігу службової інформації поза увагою законодавця та уряду залишається низка ключових правових аспектів, повнота реалізації яких впливає на наявність контролюваних можливостей захисту цього виду даних і викликає численні протести правозахисників стосовно необґрунтованого порушення права на інформацію [1; 2].

До цих проблем належать: відсутність нормативно закріпленого визначення службової інформації, що посилено фрагментарністю нормативно закріплених критеріїв віднесення інформації до службової, практика узагальненої регламентації масивів службової інформації без їх відді-

лення від державної таємниці та обмеження державного контролю й адміністративної та кримінальної відповідальності за правопорушення у сфері обігу службової інформації винятково тими випадками, коли це стосується даних, зібраних у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності та у сфері оборони країни.

Метою цієї статті є розкриття проблем правової регламентації захисту службової інформації та вироблення пропозицій щодо їх розв'язання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам правової регламентації охорони службової інформації присвячено роботи О. Ботвінкіна [3], О. Захарова [4], В. Макаренка [5], Д. Прокоф'євої-Янчиленко [6], О. Северина [7], Д. Слизьконіс [8], Н. Суботи [9], Т. Ткачука [10]. Проте численні публікації науковців і правозахисників, їхні звернення до суб'єктів владних повноважень з оскарженнями неправомірного обмеження в доступі, на жаль, залишаються поза увагою законодавця, а існуючі проблеми правової регламентації захисту службової інформації породжують нові, розв'язання яких потребує належного наукового обґрунтування.

Державна політика України у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави

Виклад основного матеріалу. Досить серйозною проблемою є відсутність критеріїв віднесення інформації до службової. Єдиним орієнтиром у віднесенні для комісій з питань роботи із службовою інформацією є закріплений у Законі України «Про доступ до публічної інформації» «трискладовий тест» [11], на необхідності прискіпливого застосування якого при віднесенні публічної інформації до службової цілком справедливо наполягають О. Северин [7] і Д. Слизьконіс [8]. Проте «трискладовий тест» може слугувати лише мірилом правомірності обмеження доступу до конкретних даних, а при віднесенні нам необхідно мати оціночні засоби, які дають змогу визначити виправданість обмеження доступу, беручи до уваги вимір масштабності негативних наслідків від розголошення та їхню співмірність необхідності застосування заходів захисту. Як уже зазначалося в попередніх публікаціях [12; 13], у вітчизняній практиці регламентації критеріїв віднесення відбувся регрес – було скасовано орієнтовні критерії віднесення, зазначені в додатку 13 до попередньої редакції загальнодержавної Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави [14]. Ці критерії було скасовано ще до втрати чинності названого нормативного акта.

На цьому тлі цікавими є спроби суб'єктів владних повноважень самостійно мотивувати віднесення в самих переліках службової інформації.

Так, МОЗ України визнало службовою інформацією «відомості за окремими показниками про планування, організацію запровадження заходів, фактичний стан, наявність недоліків в організації охорони державної таємниці, у разі розголошення яких можливе настання перешкод для забезпечення охорони державної таємниці» [15]. Служба безпеки України визнає достатньою умовою для віднесення інформації до службової, якщо «її оприлюднення може завдати шкоди інтересам СБ України» [16].

У Міністерстві юстиції України визнано службовою інформацією «листи, довідки, висновки та інші документи (в тому числі внутрішні), підготовлені виконавцями секретних документів, які містять відомості, що не становлять державної таємниці, але розголошення яких може завдати істотної шкоди інтересам національної безпеки, територіальній цілісності або громадському порядку, здоров'ю населення, репутації та правам інших осіб, призвести до розголошення конфіденційної інформації, сприяти заворушенням або вчиненню злочинів тощо» [17]. Як бачимо, тут підстави віднесення продубльовано з вимог статті 34 Конституції України та відповідних вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Міністерство цифрової трансформації зобов'язує своїх посадових осіб при прийнятті рішення про присвоєння документу грифа «для службового користування» не просто керуватися відповідним переліком, а:

1) перевірити, чи належить інформація, яку містить документ, до категорій, визначених у частині 1

State policy of Ukraine in the field of the information security of person, society, state

статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

2) встановити, чи належить відповідна інформація до такої, доступ до якої згідно із законом не може бути обмежено, зокрема й шляхом віднесення її до службової інформації;

3) перевірити дотримання сукупності вимог, передбачених частиною 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (три-складовий тест) [18].

Виконання другого та третього пунктів із зазначених вище є логічним, це зможе забезпечити, наприклад, від обмеження доступу до відомостей щодо фінансового забезпечення службових відряджень працівників, які Мінцифри віднесло до службової інформації [19], не дивлячись на те, що інформацію щодо розпорядження бюджетними коштами заборонено обмежувати в доступі відповідно до частини 5 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Щодо дієвості виконання службовцями Мінцифри вимог частини 1 статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» виникають сумніви. Нагадаємо, що згідно з указаними положеннями до службової віднесено лише ту інформацію, 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, та зібрану в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Якщо посадові особи Мінцифри дійсно керуватимуться цими фрагментарними за змістом положеннями, то їм не вдасться обмежити доступ до абсолютної більшості даних, цілком виправдано внесених до Переліку відомостей, що містять службову інформацію в Міністерстві цифрової трансформації України [19].

Разом із тим, невдале формулювання положень частини 1 статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» дало змогу Мінцифри відносити інформацію до службової не за змістом, а за формою, вважаючи службовою інформацією «листування з правоохоронними органами, у тому числі органами системи МВС, Міністерства оборони України, органами судової влади, Службою безпеки України, Рахунковою палатою, Антимонопольним комітетом України» [19].

Як вбачається з викладеного, за умови відсутності нормативно визначених критеріїв віднесення інформації до службової суб'єкти владних повноважень у своїх рішеннях визначають самостійні підходи до мотивів віднесення, які в деяких випадках дублюють загальні положення інформаційного законодавства, в інших – визнають виникнення можливості ускладнення виконання функцій державним органом унаслідок розголошення конкретної інформації достатньою підставою для обмеження доступу до неї.

Державна політика України у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави

Потреба чіткого нормативного визначення критеріїв віднесення інформації до службової зумовлена також реальною необхідністю розмежування масивів службової інформації та державної таємниці. Справа в тому, що суб'єкти владних повноважень у своїх переліках службової інформації допускають узагальнене формулювання змісту службової інформації, яке включає дані, що становлять державну таємницю. Цей факт визнається в положеннях самих переліків, формулювання змісту службової інформації у яких доповнюється примітками та фразами: «крім відомостей, що підпадають під дію ЗВДТ» [20], «якщо вони не становлять державної таємниці» [15], «крім випадків, коли вони містять відомості, що становлять державну таємницю» [17]. Включення до переліків службової інформації даних, що можуть становити державну таємницю, ускладнює засекречування матеріальних носіїв інформації, може призвести до невиправданого обмеження в доступі до інформації, завищення чи заниження грифу обмеження доступу, вносить плутанину у кваліфікацію правопорушень та може суттєво ускладнити процедуру доказування у провадженнях, порушених за ознаками правопорушень у сфері обігу державної таємниці та службової інформації.

Єдиним виходом із цієї ситуації вбачається розроблення та закріплення на рівні закону прозорих, зрозумілих, доступних до застосування критеріїв оцінювання інформації на предмет віднесення до службової.

Висновки. Виходячи з конституційних вимог щодо гарантій

свободи слова та доступу до публічної інформації як необхідних компонентів демократії, історичного досвіду регулювання цього питання, наявної практики віднесення інформації до службової та консолідації думок наукової спільноти, пропонується виділити такі ознаки службової інформації:

1. Службова інформація є публічною інформацією, тобто такою, яка відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації, незалежно від того, у яких видах документів вона міститься чи якої тематики стосується.

2. Службова інформація не може становити державної таємниці, тобто внаслідок її розголошення не може бути завдано шкоди національній безпеці України.

3. Службова інформація не може належати до тих категорій даних, доступ до яких згідно з чинним законодавством обмежувати заборонено.

4. Розголошення службової інформації може завдати суттєвої шкоди високим соціальним цінностям та захищеним законом інтересам, задля захисту яких статтею 34 Конституції допускається можливість обмеження права громадян на інформацію. У зв'язку з цим слід закріпити положення щодо необхідності при віднесенні інформації до службової додатково обґрунтовувати, що ускладнення

State policy of Ukraine in the field of the information security of person, society, state

внаслідок розголошення цієї інформації при виконанні функцій державним органом дійсно пов'язано з тим, що ці функції спрямовані на захист окремих інтересів національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку або мають на меті запобігання заворушенням чи злочинам, чи спрямовані на охорону здоров'я населення, захист репутації або прав інших людей, або запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, чи для підтримання авторитету та неупередженості правосуддя.

4. Суспільний інтерес в отриманні службової інформації за жодних обставин не може переважати обсяг шкоди, яку може бути завдано внаслідок її розголошення.

Для впровадження критеріїв оцінювання інформації на предмет віднесення до службової потрібно

визнати такою, що втратила чинність чинну редакцію частини 1 статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», руйнівний вплив якої на стан охорони службової інформації з часом лише посилюється. Натомість необхідно запропонувати нову редакцію статті, де навести виважене визначення службової інформації, урахувавши зазначений вище перелік її ознак.

Складнішим завданням є розроблення для комісій з питань роботи зі службовою інформацією суб'єктів владних повноважень методики віднесення інформації до службової, яка б давала можливість об'єктивно оцінити дані, що циркулюють у певному відомстві, на предмет прогнозування виду та обсягу можливої шкоди, що може бути завдана внаслідок розголошення конкретних даних.

Список використаних джерел

1. Захаров Є. Кампанія проти незаконного засекречування інформації. URL: <http://khpg.org/1129008979> (дата звернення: 20.05.2020).

2. Правозахисники вимагають від влади розкрити зміст актів з грифом «не для друку». URL: <https://helsinki.org.ua/2009/02/pravozahysnyky-vymahayut-vid-vlady-rozkryty-zmist-aktiv-z-hryfom-ne-dlya-druku/> (дата звернення: 21.05.2020).

3. Ботвінкін О. Розвиток правового забезпечення інституту конфіденційної інформації, що є власністю держави // Юридичний журнал. 2006. № 6.

4. Захаров Є. Доступ до інформації в Україні // Свобода інформації та право на приватність в Україні. Т. 1. Доступ до інформації: hic et nunc! / Харківська правозахисна група. Харків : Фоліо, 2004. С. 95.

5. Макаренко В. Правове регулювання захисту конфіденційної інформації, що є власністю держави: становлення, розвиток, проблемні питання // Право України. 2006. № 1. С. 132–135.

6. Прокоф'єва Д. Дослідження змісту категорій інформації з обмеженим доступом відповідно до чинного законодавства України. URL: <http://bezpeka.com/ru/lib/spec/art8.htm> (дата звернення: 21.05.2020).

7. Северин О. Що маємо право знати? URL: http://stop-x-files-ua.org/?page_id=4721 (дата звернення: 20.05.2020).

8. Службова інформація: порядок віднесення та доступу : практичний посібник / за ред. Д. М. Слизьконіс. Київ : ЦПСА, 2014. 76 с.

Державна політика України у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави

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. Ткачук Т., Марчук В. Актуальні теоретичні та практичні проблеми визначення правової природи службової інформації // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. 2012. № 3 (10). С. 51–56.

11. Про доступ до публічної інформації : Закон України // Голос України. 2011. № 24.

12. Касперський І. П. Проблеми правової регламентації статусу службової інформації в Україні // Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави : збірник матеріалів науково-практичної конференції, (30 берез. 2012 р. Київ). Київ : Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2012. С. 145–150.

13. Касперський І. П. Класифікаційні ознаки службової інформації // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. 2014. № 3 (16). С. 104–109.

14. Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року № 1893 // Офіційний вісник України. 1998. № 48.

15. Перелік відомостей, що містять службову інформацію в МОЗ України, затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 16 серпня 2011 року № 517. URL: <http://moz.gov.ua/perelik-vidomostej-scho-mistjat-sluzhbovu-informaciju-v-moz-ukraini> (дата звернення: 20.05.2020).

16. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Службі безпеки України, затверджений наказом

Центрального управління Служби безпеки України від 21 серпня 2012 року № 400. URL: <https://ssu.gov.ua/uploads/documents/2020/05/13/400.doc> (дата звернення: 21.05.2020).

17. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві юстиції України, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 14 квітня 2017 року № 1277/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1277323-17/print1475743543772382> (дата звернення: 21.05.2020).

18. Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію в Міністерстві цифрової трансформації України, затверджена наказом Міністерства цифрової трансформації України від 2 березня 2020 року № 49. URL: https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/file/s/normative_document/2020/3/Наказ_про_затвердження_Інструкції.pdf (дата звернення: 20.05.2020).

19. Перелік відомостей, що містять службову інформацію в Міністерстві цифрової трансформації України, затверджений наказом Міністерства цифрової трансформації України від 6 березня 2020 року № 53. URL: <https://thedigital.gov.ua/regulations/pro-zatverdzhennya-pereliku-vidomostej-sho-stantovlyat-sluzhbovu-informaciju-v-ministerstvi-cifrovoyi-transformaciyi-ukrayini> (дата звернення: 23.05.2020).

20. Перелік службової інформації Збройних Сил України (ПСІ – 2011), затверджений наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 20 вересня 2011 року № 180. URL: http://www.mil.gov.ua/content/other/PSI_NPB1.pdf (дата звернення: 21.05.2020).

State policy of Ukraine in the field of the information security of person, society, state

Рецензенти:

доктор юридичних наук, доцент
Т. Ткачук,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
С. Князев

Аннотація. В статті розглянуті проблеми правового регулювання і практики отнесення інформації к служебной в Україні.

На основі аналізу відповідних вимог конституційного і адміністративного законодавства і переліку служебной інформації виділено ряд проблем, які суттєво впливають на захищеність цього виду даних з обмеженим доступом.

Базовими проблемами признано відсутність правової регламентації визначення служебной інформації і фрагментарність закріплення ознак цих даних, що не дозволяє чітко визначити критерії отнесення інформації к служебной.

Ці недоліки змушують суб'єктів властних повноважень діяти по своєму усмотрению, що призводить к неоправданному обмеженню доступу к інформації.

На основі дослідження змісту законодавства розкрито своєрідне бачення автором суттєвих ознак служебной інформації і викладено пропозицію по їх закріпленню в діючому законодавстві.

Ключевые слова: служебная інформація, критерії отнесення інформації к служебной, оцінка інформації на предмет отнесення к служебной.

Abstract. The article considers the problems of legal regulation and the practical aspects of classifying information as officially restricted in Ukraine.

Based on the analysis of the relevant requirements of constitutional and administrative legislation as well as indexes of officially restricted information, a number of problems have been identified that have a significant impact on the protection of this type of limited access data.

The basic problems are the deficiency of the definition of officially restricted information in law as well as the fragmentary legislative recognition of the features of these data, all of which prevent from defining clearly criteria for classifying information as officially restricted.

These shortcomings force the power entities to act at their own discretion, which leads to an unjustified restriction of access to information.

On the basis of a study of the content of the legislation, the author's own vision of the essential features of officially restricted information is defined, and a proposal for their consolidation in the current legislation is presented.

Key words: officially restricted information, criteria for classifying information as officially restricted, evaluation of information for being classified as officially restricted.