

УДК 342.5:002.6

БЕЛЄВЦЕВА В.В., кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕЖИМУ ОБІГУ СЛУЖБОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА ЗАХИСТ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню питань щодо розкриття сутності та змісту режиму обігу службової інформації. У роботі наведено визначення поняття службової інформації, правові межі дії режиму обігу службової інформації та характеристика основних його складових.

Ключові слова: службова інформація; порядок доступу; інформаційна безпека; інформаційні правовідносини.

Аннотация. Статья посвящена исследованию вопроса относительно раскрытия сущности и содержания режима обращения служебной информации. В работе приведено определение понятия служебной информации, правовые рамки действия режима обращения служебной информации и характеристика основных его составляющих.

Ключевые слова: служебная информация; порядок доступа; информационная безопасность; информационные правоотношения.

Summary: The article is devoted to research of question in relation to opening of essence and matter of the regimes of circulation of official information. Determination of concept of official information is in-process resulted, legal scopes of action of the regimes of circulation of official information and description of its basic constituents.

Keywords: official information; order of access; informational safety; informational legal relationships.

Постановка проблеми. Інформація торкається сьогодні практично усіх сфер суспільного життя – політичної, соціально-економічної, культурно-освітньої, службової тощо. Навіть попередній погляд на суспільні трансформації, що відбуваються, свідчить про стрімкий розвиток саме службових відносин. Виникає проблема службових відносин як феномену соціального життя, невіддільного від проблем службової інформації. Зростання значущості цього явища в суспільстві, необхідність дослідження його впливу як на особистість посадовця, так і на суспільство у цілому створюють потребу теоретичного узагальнення службової інформації в рамках юридичної науки.

Метою статті є дослідження питання правового обігу службової інформації.

Виклад основних положень. Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що Закон України “Про інформацію” у ст. 21 поділяє інформацію з обмеженим доступом на три категорії [1]: а) конфіденційну інформацію, б) таємну інформацію, в) службову інформацію.

Згідно зі ст. 9 іншого законодавчого акта, а саме – Закону України “Про доступ до публічної інформації”, до службової інформації може належати, окрім зібраної в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності та діяльності у сфері оборони країни, лише 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 [2].

Вищенаведене положення містить обов'язкові і виключні умови, за одночасним існуванням яких інформацію можна буде віднести до службової, зокрема:

1. Інформація має міститися у внутрішньовідомчій службовій кореспонденції, доповідних записках і рекомендаціях.

2. Такі документи мають бути пов'язані з розробкою напряму діяльності відповідного органу чи зі здійсненням його контрольних-наглядових функцій.

3. Такі документи мають передувати публічному обговоренню та/або прийняттю рішень.

Окремо слід відзначити те, що не може бути віднесено до службової інформації, а саме:

- інформацію, яка міститься у міжвідомчій кореспонденції;

- документи, не пов'язані з розробкою напрямів діяльності органів державної влади або здійсненням їх контрольних-наглядових функцій (наприклад, інформацію про фінансову діяльність);

- інформацію у документах, що не передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, наприклад, власне рішення, тобто нормативно-правові чи індивідуально-правові акти.

Іншими словами, відповідно до законодавства України держава (органи влади, посадові особи) та органи місцевого самоврядування взагалі не мають права надавати гриф “Для службового користування” і не оприлюднювати абсолютно всі (за винятком тих, що мають гриф таємності за Законом України “Про державну таємницю”) нормативно-правові акти.

Слід зазначити, що це повністю відповідає ч. 3 ст. 17 Закону України “Про інформацію”, відповідно до якої “з метою забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів фізичним та юридичним особам держава забезпечує офіційне видання цих актів масовими тиражами у найкоротші строки після їх прийняття” [1].

Проте саме ст. 9 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, яка дозволяє обмежувати доступ лише до того, що передувє рішенням суб'єктів владних повноважень, а не до самих рішень, перекреслює норму п. 7 Указу Президента України від 10.06.1997 № 503/97 “Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності” про те, що “акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням відповідного органу” [3]. Кожен має право на активний (запит) чи пасивний (прочитати в офіційному виданні чи на сайті) доступ до будь-якого правового акта, окрім тих, доступ до яких обмежено на підставі Закону України “Про державну таємницю”, має всі підстави вимагати їх надання у судовому порядку та вимагати визнання неправомірним п. 7 даного Указу.

Крім цього, слід зазначити, що ч. 3 ст. 21 Закону “Про інформацію” встановлено, що “порядок віднесення інформації до <...> службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами” [1]. Попри це, жодного єдиного порядку віднесення інформації до службової законодавчо не встановлено. Так, Закон України “Про доступ до публічної інформації” теж лише повторює бланкетну норму, що обмеження доступу до службової інформації регулюється відповідно до закону.

Проте Закон “Про доступ до публічної інформації” визначає (ч. 2 ст. 6) три загальні умови обмеження доступу до інформації [2]:

- 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 і неупередженості правосуддя;

- розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Наявність одночасно всіх цих умов суб'єкт владних повноважень має встановити, приймаючи рішення про обмеження доступу до певної інформації. Важливіше інше – наявність одночасно всіх цих умов має встановити і суд, коли в порядку адміністративної юрисдикції оскаржується відмова у наданні певній особі службової інформації. Крім того, суд має перевіряти (ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) рішення, дію, бездіяльність відповідного суб'єкта владних повноважень також і щодо того, чи прийняті або вчинені вони [4]:

- на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- з використанням відповідних повноважень та компетенції;
- обґрунтовано з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- безсторонньо (неупереджено);
- добросовісно;
- розсудливо;
- з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;
- пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- своєчасно, тобто протягом розумного строку.

І навіть якщо адміністративний суд відмовить у задоволенні позову – це в умовах сучасного пріоритету захисту прав людини відкриє шлях до Європейського суду з прав людини, який буде оцінювати, крім наведених вище умов, також наявність (відсутність) тих чи інших обмежень у доступі до інформації за умов “її необхідності у демократичному суспільстві”.

Концептуалізація службової інформації означає процес створення моделі дослідження тих або інших інформаційно-службових явищ, фактів, процесів. В цьому відношенні концептуалізація є співвідсною з інтерпретацією, що дозволяє вводити одне знання в інше, більш загальне, зокрема визначити характеристику основних понять службової таємниці як виду інформації з обмеженим доступом.

Так, службова інформація (таємниця) – це відомості, дані про фінансову діяльність, господарську діяльність (яка не пов'язана з комерційною та банківською таємницею) та внутрішньовідомчу, міжвідомчу службову діяльність установи, її посадових, службових осіб та кореспонденцію (доповідні записки, листування між підрозділами тощо), які пов'язані з процесом прийняття рішень та передують їх розробці й прийняттю.

Однак, слід зазначити, що обіг службової інформації (таємниці) законодавчо не врегульований. Тому не дивно, що її поняття може вмещувати в себе величезну кількість значень та аспектів. Незважаючи на такий широкий підхід, дане поняття є одним з найдискусійніших: від уявлень на рівні процесів свідомості, світогляду й відносин між суб'єктами інформаційної сфери. В даний час наука намагається знайти загальні

властивості й закономірності, притаманні багатогранному поняттю “службова інформація (таємниця)”, але поки воно багато в чому залишається інтуїтивним та одержує в основному змістовні наповнення в різних галузях людського пізнання. На наш погляд концептуалізація досліджуваного явища припускає його поділ на певні види. Тобто службова інформація (таємниця) поділяється на:

- офіційну інформацію – відомості, дані про офіційну діяльність установи, її посадових, службових осіб та офіційні документи. Офіційна інформація може бути віднесена до публічної інформації та конфіденційної інформації;

- публічну інформацію – відомості, дані, які вільно збираються, отримуються, зберігаються, використовуються та поширюються. Обмеження права для збирання, одержання, зберігання, використання та поширення публічної інформації зумовлюються лише умовами зберігання, специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються чинним законодавством;

- конфіденційну інформацію – відомості, дані, що є таємницею, розголошення якої може завдати шкоди державі, юридичній чи фізичній особі або правам і свободам громадян. Збирати, отримувати, зберігати, використовувати та поширювати конфіденційну інформацію мають право лише уповноважені на це суб'єкти, установи лише у межах своєї компетенції для цілей, визначених законодавством, або з дотриманням умов, визначених договором (угодою) в законодавчих межах;

- професійно-службову інформацію – відомості або дані, які використовуються у процесі та у зв'язку з виконанням посадовими особами своїх функціональних обов'язків і які забороняється розголошувати у будь-якій формі до моменту прийняття публічного рішення про їх оприлюднення. Збирати, отримувати, зберігати, використовувати та поширювати професійно-службову таємницю мають право за згодою установи, власника даної інформації, за винятком професійно-службової таємниці, яка є іншим видом таємної інформації, або уповноважені згідно із законодавством установи лише в межах своїх прав, функцій та повноважень;

- лікарську таємницю – відомості, дані, які стали відомі про особу (пацієнта) лікарю (лікуючому персоналу), обслуговуючому персоналу, посадовим особам та службовому персоналу медичної установи при здійсненні ними своїх професійних обов'язків;

- адвокатську таємницю – відомості, дані досудового слідства, адміністративного та цивільного провадження чи інформація від особи та про особу (клієнта), яка стала відома адвокату, помічнику адвоката, посадовим особам та службовому персоналу адвокатської установи при здійсненні ними своїх професійних обов'язків;

- журналістську таємницю – відомості, дані про явища, події, особу, яка бажає залишитися анонімним джерелом інформації журналіста, що стала відома журналісту, посадовим особам, журналістському персоналу та службовому персоналу журналістської установи при здійсненні ними своїх професійних обов'язків;

- слідчу таємницю – відомості або дані, які стали відомі оперативним співробітникам, слідчим, прокурорам, суддям, посадовим особам, службовому та обслуговуючому персоналу компетентних органів при здійсненні ними своїх обов'язків та розголошення якої може завдати шкоди оперативним заходам, розслідуванню, дізнанню чи створити загрозу життю і здоров'ю учасників кримінального процесу.

При цьому слід наголосити, що порядок віднесення інформації до будь-якого з наведених видів службової таємниці та умови (режим) її захисту (охорони), збирання, одержання, зберігання, використання та поширення повинні визначатися законодавством, що на сьогоднішній момент є значною прогалиною інформаційного правопорядку.

У зв'язку з цим, необхідно зазначити, що згідно із Законом України “Про доступ до публічної інформації” публічна інформація є відкритою, крім окремих випадків, встановлених законом. І слово “законом” тут є ключовим, оскільки за чинною редакцією Закону України “Про інформацію” відкритість або можливість обмеження доступу до інформації фактично повністю дається на відкуп органів державної влади, яким дозволено власними підзаконними актами обмежувати доступ до інформації.

Відтепер встановлення обмежень на доступ до інформації регулюватиметься виключно Законом України “Про доступ до інформації” та іншими законами, що регулюють правовий режим певних видів утаємниченої інформації (закони України “Про державну таємницю”, “Про банки і банківську діяльність” – банківська таємниця, “Про адвокатуру” – адвокатська таємниця та ін.). При цьому обмеження доступу до інформації застосовуватиметься тільки за наявності наступних трьох умов (ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації”):

1) обмеження здійснюється 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 і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди вищезгаданим інтересам;

3) шкода від розголошення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Такий підхід має застосовуватися до всіх випадків обмеження владою доступу до інформації, зокрема віднесення інформації до службової інформації. З часом може змінитися співвідношення перелічених у п. 1 охоронюваних законом інтересів та інтересу суспільства в отриманні утаємниченої інформації, тому ч. 4 ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації” передбачено обов'язок розпорядника надавати інформацію, якщо відпали законні підстави для обмеження у доступі до такої інформації [2].

Утаємниченню відтепер підлягатиме саме інформація, а не документ, який її містить, тому в частині відкритої інформації документи суб'єктам владних повноважень надавати таки доведеться.

Відкритою повинна стати уся інформація про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, окрім відомостей у сферах національної безпеки, оборони, розслідування чи запобігання злочинам. Дана норма повинна допомогти у викритті багатьох корупційних діянь. Також відкриваються декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади або обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування I або II категорії.

До розпорядників інформації, які зобов'язані будуть надавати її на запити, тепер належатимуть суб'єкти владних повноважень, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів – стосовно інформації щодо використання цих коштів, виконавці делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків, суб'єкти господарювання, що займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Також до розпорядників прирівняні інші суб'єктів, що володіють суспільно значимою інформацією. При визначенні того, чи належить інформація до суспільно

значимої і чи буде її власник прирівнюватися до розпорядника інформації, необхідно виходити із положень Закону щодо наступних аспектів: зіставляти інтерес власника не надавати інформацію та інтерес суспільства в її отриманні; це робитиме сам потенційний розпорядник або суд.

Згідно з ч. 4 ст. 13 Закону “Про доступ до публічної інформації” при вирішенні питань доступу до інформації всі розпорядники мають керуватися саме цим Законом, а не якимось іншим (оновленим Законом “Про інформацію”, законом про відповідний орган, процедуру його діяльності, якими іноді намагаються аргументувати відмови в задоволенні запитів) [2].

Виходячи з того, що всі суб’єкти владних повноважень функціонують на кошти платників податків, їхня інформація не може мати конфіденційного характеру і має бути або відкритою, або віднесеною до певного виду таємниці чи службової інформації. Наразі в Законі України “Про інформацію” було закріплене поняття “конфіденційної інформації, що є власністю держави”, яке суперечить ч. 2 ст. 5 Конституції України, оскільки перешкоджає суспільному контролю за владою. З набуттям чинності Законом “Про доступ до публічної інформації” і новою редакцією Закону України “Про інформацію” вказане правове поняття ліквідоване.

Таємною є інформація з обмеженим доступом, яка має вищий порівняно з іншими категоріями утаємниченої інформації ступінь захисту, оскільки її розголошення однозначно спричинить завдання шкоди певній особі, суспільству, державі. Надання інформації статусу таємної має здійснюватися після застосування механізму трискладового тесту, що не характерно для конфіденційної інформації – з огляду на особливості регулювання відносин щодо неї (більше свободи у суб’єкта) приватні суб’єкти відносять інформацію до конфіденційної на власний розсуд. До таємної інформації відноситься державна таємниця, професійні таємниці (адвокатська, лікарська тощо), таємниця слідства та інші види таємної інформації, які визначені спеціальними законами. Варто звернути увагу на професійні таємниці: до них належить інформація почасти у володінні приватних суб’єктів, але на відміну від конфіденційної інформації випадки віднесення певної інформації до професійної таємниці значно чіткіше прописані в законах, тому суб’єкт не може відносити до професійної таємниці будь-яку інформацію суто на власний розсуд.

Порядок доступу до таємної інформації регулюється Законом України “Про доступ до публічної інформації” в частині віднесення її до таємної на підставі зняття статусу таємності, надання/ненадання її на запит (в такому разі аналізується співвідношення суспільного інтересу в її отриманні та охоронюваного втаємниченням конкуруючого інтересу). Цей порядок також регулюється спеціальними законами – в частині допуску до таємниці осіб, що здійснюють її опрацювання, охорону [2].

Законом “Про доступ до публічної інформації” вводиться нова категорія інформації з обмеженим доступом – службова інформація (ст. 9) на заміну незаконним грифам “ДСК”, “не для друку” [2]. Можливості застосування статусу службової інформації порівняно з указаними грифами буде суттєво звужено. До такої інформації належатимуть відомості:

1) з документів суб’єктів владних повноважень, що становлять внутрівідомчу 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;

2) зібрані в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, які не віднесено до державної таємниці.

Щодо підкатегорії службової інформації, зазначеної в п. 1, то після прийняття органом чи установою рішення дана інформація має бути вилучена з категорії службової й втрачатиме статус інформації з обмеженим доступом або ж буде віднесена повністю чи частково до іншої категорії інформації з обмеженим доступом – якщо в процесі розробки напряму діяльності, здійснення нагляду змінилися (стали відомі нові) обставини й проявився переважаючий інтерес в утаємниченні інформації повністю чи частково.

Потреба в утаємниченні службової інформації пов’язана тим, що органам влади в певних випадках потрібно обговорювати й приймати рішення непублічно (щоб не спричинити ажіотажу, спекуляцій на ринку, приховування доказів чи фактів правопорушень тощо), якщо йдеться про інформацію з вищевказаного пункту 1, а також тим, що окремі масиви інформації правоохоронних органів не потребують складних заходів захисту як державної таємниці, але їхнє оприлюднення дуже ймовірно зашкодить інтересам держави, суспільства чи окремих суб’єктів, якщо йдеться про інформацію з п. 2.

Висновки.

Враховуючи проаналізовані концептуальні підходи до визначення службової інформації (таємниці), а також її видів та їх характерних ознак, можна зробити висновок, що велика кількість прогалин та відсутність належного рівня законодавчого забезпечення функціонування службово-інформаційної сфери в державі впливає на стабільність інформаційної безпеки, а тим самим й на забезпечення державної безпеки. Тому багато вказаних аспектів залишаються поза межами законодавчого захисту. Використання розроблених і запропонованих автором пропозицій справить позитивний вплив на вирішення існуючих правових безпекових проблем, а також надасть поштовх для подальших наукових досліджень у сфері службово-інформаційних відносин.

Використана література

1. Про внесення змін до Закону України “Про інформацію”: Закон України від 13.01.11 р. № 2938-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10.
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – С. 29. – Ст. 446.
3. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10.06.97 р. № 503/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – С. 11.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.05 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35, 35 – 36, 37. – С. 1358. – Ст. 446.

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