

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ
Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики
Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

**з навчальної дисципліни «ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО» обов'язкових
компонент освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти**

262 Правоохоронна діяльність

**на тему : Правове регулювання відносин в сфері створення,
розповсюдження та використання інформації обмеженої у доступі.**

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30 серпня 2023 року № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25 серпня 2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29 серпня 2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, професор Панова Ірина Вікторівна.

Рецензенти:

1. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, доктор, снс Прокопенко О.Ю.
2. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України Комзюк А.Т.

План лекції

1. Інформація в нормативно-правових актах
2. Державна інформаційна політика щодо доступу до інформації
3. Умови та порядок віднесення публічної інформації до службової інформації
4. Основні правила захисту конфіденційної комп'ютерної інформації.
5. Вдосконалення доступу до публічної інформації

Література

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про захист персональних даних : закон України від 1 черв. 2010 р. № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>
3. Про захист суспільної моралі : закон України від 20 листоп. 2003 р. № 1296-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 192. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1296-15>
4. Про інформаційні агентства : закон України від 28 лют. 1995 р. № 74/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 13. – Ст. 83. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/95-вр>
5. Про інформацію : закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
6. Про Концепцію Національної програми інформатизації : закон України від 4 лют. 1998 р. № 75/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27–28. – Ст. 182. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-вр>
7. Про бібліотеки і бібліотечну справу : закон України від 27 січн. 1995 № 32/95-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 7. – ст.45. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32/95-вр>
8. Про Національний архівний фонд і архівні установи : закон України від 24 груд. 1993 № 3814-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – ст.86. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3814-12>
9. Про науково-технічну інформацію: закон України від 25 червн. 1993 № 3322-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 33. – ст.345. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3322-12>
10. Про державну таємницю : закон України від 21.01.1994 № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №16. – С. 93. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>
11. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : закон України від 05 лип. 1994 № 80/94-ВР // Відомості Верховної Ради

- України. – 1994. – № 31. – ст.286. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр>
12. Про рекламу : закон України від 3 лип. 1996 р. № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-вр>
13. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
14. Про Доктрину інформаційної безпеки України : Указ Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017 // Урядовий кур'єр від 28.02.2017. № 38. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017>

Основна література:

1. Інформаційне насильство та безпека: світоглядно-правові аспекти. Дзюбань О.П., Пилипчук В.Г. / За заг. ред. проф. В.Г. Пилипчука. – Харків: Майдан, 2011. – 244 с.
2. Марущак А. І. Інформаційне право України : підручник / А. І. Марущак. – К. : Дакор, 2011. – 456 с.
3. Інформаційна взаємодія у місцевому самоврядуванні: перспективи правового регулювання Дубняк М.В. : монографія – Київ: Видавничий дім «АртЕк». – 2019. – 190 с.
4. Основи інформаційного права України : навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і доп. Рекомендовано МОН / Цимбалюк В. С., Павловський В. Д. – К., 2009. – 414 с.
5. Інформаційне право та інформаційне законодавство Брижко В.М., Фурашев В.М. : наукове видання. – (НДІП НАПрН України). Київ: Видавничий дім «АртЕк», 2020. 288 с.
6. Брижко В. М. Методологічні та правові засади упорядкування інформаційних відносин : монографія / Брижко Валерій Михайлович. – К. : ПанТОТ, 2009. – 415 с.
7. Горбулін В. П. Проблеми захисту інформаційного простору України : монографія / В. П. Горбулін, М. М. Биченок. – К. : Інтертехнологія, 2009. – 136 с.
8. Становлення і розвиток системи стратегічних комунікацій сектору безпеки і оборони України Пилипчук В. Г., Компанцева Л. Ф., Кудінов С. С., Доронін І. М., Дзюбань О. П., Акульшин О. В., Заруба О. Г.; за заг. ред. В. Г. Пилипчука: монографія – К. : ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2018. – 272 с.

Додаткова література:

1. Панова І.В. Фактори, що впливають на утворення системи інформаційного права та формування її змісту // Інформація і право. 2018. № 3 (26). С. 9-15.
2. Панова І.В. Сучасні проблеми цифровізації військового обліку в Україні // Проблеми сучасної поліцейстики : тези доп. III наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 11 трав. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Наук. парк «Наука та безпека». – Вінниця : ХНУВС, 2023. – 208 с. – С. 52-56. <https://dspace.univd.edu.ua/items/53e4a11d-7784-47ec-8140->

[1c250b37af2e](https://dpspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/cd87cc48-6e4f-497a-a782-d3a76ce14332/content)

3. Панова І.В., Шевцова А.С. Національна поліція України як суб'єкт формування і реалізації політики інформаційної безпеки України // Проблеми сучасної поліцейської : тези доп. II наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квіт. 2022 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Наук. парк «Наука та безпека». – Вінниця : ХНУВС, 2022. – 208 с. – С. 281-283. <https://dpspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/cd87cc48-6e4f-497a-a782-d3a76ce14332/content>
4. Панова І.В., Шевцова А.С. Засоби забезпечення інформаційної безпеки України// Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: тези доп. X Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 27-й річниці створення Харків. нац. ун-ту внутр. справ (м. Харків, 19 листоп. 2021 р.).–Харків: ХНУВС, 2021.–С. 72-74 <https://dpspace.univd.edu.ua/items/c216c142-4cdd-427c-927c-f3b9dee6e6c0>
5. Щодо окремих питань визначення стандартів кібербезпеки при підготовці працівників для кіберполіції Підготовка охоронців правопорядку в Харкові (1917–2017 рр.): зб. наук. ст. і тез доп. на наук.-практ. конф. до 100-річчя підготовки охоронців правопорядку в Харкові (м. Харків, 25 листоп. 2017 р.)/МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ.–Харків, 2017.–340 с. <https://dpspace.univd.edu.ua/items/7230016d-744b-497c-8abf-3e2fde902571>

Інформаційні ресурси в Інтернеті

1. Офіційний сайт Верховної Ради України <https://portal.rada.gov.ua/>
2. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України <https://www.kmu.gov.ua/>
3. Офіційний сайт Судова влада України <https://court.gov.ua/>
4. Офіційний сайт МВС України [www.mvs.gov.ua.](http://www.mvs.gov.ua)
5. Офіційний сайт Верховного Суду України <http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/>
6. Єдиний державний реєстр судових рішень <http://www.reyestr.court.gov.ua/>
7. Національна бібліотека України ім. В.І. Вернадського <http://www.nbuv.gov.ua/>
8. Офіційний сайт Харківського національного університету внутрішніх справ <http://univd.edu.ua/>
9. Харківська державна наукова бібліотека ім. В.Г. Короленко <http://korolenko.kharkov.com/>
10. Юридична бібліотека <http://pravo.biz.ua/>
11. сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – <http://www.niss.gov.ua>

1. Інформація в нормативно-правових актах

Стаття 1 Закону України „Про інформацію” від 2 жовтня 1992 року дає визначення інформації, під якою розуміються „документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі”. В цілому Закон „Про інформацію” встановлює загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплює право особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, регулює доступ до інформації та забезпечує її охорону, захищає особу та суспільство від неправдивої інформації.

Джерелами інформації є передбачені або встановлені Законом носії інформації: документи та інші носії інформації, які являють собою матеріальні об'єкти, що зберігають інформацію, а також повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи.

Документ – це передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носіїві.

Первинний документ – це документ, що містить в собі вихідну інформацію.

Вторинний документ – це документ, що являє собою результат аналітико-синтетичної та іншої переробки одного або кількох документів.

Стаття 18 зазначеного закону дає перелік основних видів інформації:

1. *статистична інформація* – це офіційна документована державна інформація, яка дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя (державна статистична інформація підлягає систематичному відкритому публікуванню);

2. *адміністративна інформація* (дані) – це офіційні документовані дані, що дають кількісну характеристику явищ та процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній, інших сферах життя і збираються, використовуються, поширюються та зберігаються органами державної влади (за винятком органів державної статистики), органами місцевого самоврядування, юридичними особами відповідно до законодавства з метою виконання адміністративних обов'язків та завдань, що належать до їх компетенції;

3. *масова інформація* – це публічно поширювана друкована та аудіовізуальна інформація (друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) – газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем; аудіовізуальними засобами масової інформації є: радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо);

4. *інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого і регіонального самоврядування* – це офіційна документована

інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування (основними джерелами цієї інформації є: законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого і регіонального самоврядування);

5. *інформація про особу* – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу (основними даними про особу (персональними даними) є: національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження);

6. *інформація довідково-енциклопедичного характеру* – це систематизовані, документовані або публічно оголошені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище (основними джерелами цієї інформації є: енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівники, картографічні матеріали тощо, а також довідки, що даються уповноваженими на те державними органами та органами місцевого і регіонального самоврядування, об'єднаннями громадян, організаціями, їх працівниками та автоматизованими інформаційними системами);

7. *соціологічна інформація* – це документовані або публічно оголошені відомості про ставлення окремих громадян і соціальних груп до суспільних подій та явищ, процесів, фактів (основними джерелами соціологічної інформації є документовані або публічно оголошені відомості, в яких відображено результати соціологічних опитувань, спостережень та інших соціологічних досліджень);

8. *правова інформація* – це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо.

Закон України „Про інформацію” виокремлює правову інформацію як окремий самостійний вид інформації. Джерелами правової інформації є Конституція України, інші законодавчі й підзаконні нормативні правові акти, міжнародні договори та угоди, норми й принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань. З метою забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів всім громадянам держава забезпечує видання цих актів масовими тиражами у найкоротші строки після набрання ними чинності.

Як видно з вищезазначеного, правова інформація чітко поділяється на нормативну і ненормативну. Нормативна правова інформація створюється в порядку правотворчої діяльності та міститься в нормативно-правових актах. Ненормативна правова інформація створюється в порядку правозастосовної діяльності (при практичному застосуванні положень нормативно-правових актів), а також в ході інформування суспільства чи окремих осіб про результати такої діяльності.

До ненормативної правової інформації відносяться:

1. Повідомлення засобів масової інформації, що стосуються виконання чи невиконання правових приписів, прийняття законів чи інших правових актів, винесення рішень по кримінальних, адміністративних, господарських справах тощо.

2. Офіційні та неофіційні виступи представників влади, громадськості та окремих громадян, пов'язані з правовою тематикою.

3. Загальна інформація про стан законності та правопорядку:

- характеристика звернень до правоохоронних та судових органів;
- статистичні дані щодо кримінальних та адміністративних правопорушень;

- інформація щодо дотримання прав та свобод людини;

- результати соціологічних досліджень правових проблем тощо.

4. Інформація про адміністративну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування з виконання вимог правових актів.

5. Інформація про діяльність органів судової влади (судові справи; постанови, рішення тощо).

6. Інформація, що пов'язана з виявленням, розкриттям та розслідуванням правопорушень (оперативно-розшукова інформація; криміналістична інформація; судово-експертна інформація; кримінологічна інформація і ін.).

7. Інформація про цивільно-правові відносини, договірні та інші зобов'язання (угоди, договори, рішення суду тощо).

Виходячи з аналізу національного інформаційного законодавства, **інформацію можна класифікувати за режимом доступу до неї:** відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

Режим доступу до інформації – це передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації.

Відкрита інформація – це інформація, яка не має правових обмежень кола осіб щодо її одержання, використання, поширення і зберігання (нормативна правова інформація, інформація ЗМІ, рекламна інформація, архівна, статистична, бібліотечна та музейна інформація тощо).

Доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом: систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках); поширення її засобами масової комунікації; безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам. Обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом.

Інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну і таємну.

Інформація з обмеженим доступом — інформація, доступ до якої має лиш обмежене коло осіб і оприлюднення якої заборонено законом. Обмеження доступу до інформації здійснюється виключно в інтересах національної безпеки або охорони прав людини. До інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна, службова та таємна інформація, будь-яка інша інформація

вважається відкритою і отримати доступ до неї мають право всі громадяни України, незалежно від того стосується їх ця інформація безпосередньо чи ні.

Обмежується доступ до інформації, а не до документу. Відповідно, якщо в одному документі міститься відкрита і закрита інформація, перша може бути надана на ознайомлення зацікавленій особі у вигляді окремого документу

Заборона обмеження доступу до інформації

Відповідно до Ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» і Ст. 21 ЗУ «Про інформацію» не може бути віднесено до інформації з обмеженим доступом наступних даних:

- про розпорядження бюджетними коштами;
- про володіння, користування чи розпорядження державним або комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів
- про умови отримання державних та/або комунальних коштів або майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування **юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно;**
- декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади, обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії;
- про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту;
- про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей;
- про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;
- про факти порушення прав і свобод людини і громадянина;
- про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб

Конфіденційна інформація – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Стосовно інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути відповідно до закону встановлено обмежений доступ – надано статус конфіденційної. Порядок обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію, визначається Кабінетом Міністрів України.

До конфіденційної інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, не можуть бути віднесені відомості:

- про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту;

- про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян;
- про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;
- стосовно стану справ із правами і свободами людини і громадянина, а також фактів їх порушень;
- про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;
- інша інформація, доступ до якої відповідно до законів України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути обмеженим.

Громадяни, юридичні особи, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, яка є предметом їх професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу і не порушує передбаченої законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність її до категорії конфіденційної, та встановлюють для неї систему (способи) захисту.

Виняток становить інформація комерційного та банківського характеру, а також інформація, правовий режим якої встановлено Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України (з питань статистики, екології, банківських операцій, податків тощо), та інформація, приховування якої являє загрозу життю і здоров'ю людей.

До таємної інформації належить інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі.

Віднесення інформації до категорії таємних відомостей, які становлять державну таємницю, і доступ до неї громадян здійснюється відповідно до Закону України „Про державну таємницю”.

Інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист.

Інформація також може бути класифікована наступним чином:

- за природою існування: соціальна (знаходиться та існує в межах людського суспільства), природна (існує поза межами людського суспільства: інформація ДНК, інформація про устрій часток матерії, рефлексорна інформація між живими організмами та ін.);
- за територіальною значимістю: інформацію регіонального масштабу, національного, міжнародного, світового значення;
- за формою власності інформація поділяється на: приватну, державну, колективну;

- за видом носія інформація може бути: на папері, на електронних носіях, в каналі зв'язку, у вигляді зображень на твердих поверхнях тощо.

Чинне інформаційне законодавство передбачає й інші види інформації, закріплені в окремих нормативних документах:

- науково-технічна інформація – це документовані або публічно оголошені відомості про вітчизняні та зарубіжні досягнення науки, техніки і виробництва, одержані в ході науково-дослідної, дослідно-конструкторської, проектно-технологічної, виробничої та громадської діяльності (ст. 1 Закону України „Про науково-технічну інформацію” від 25 червня 1993 року);

- інформація в інформаційно-телекомунікаційних системах – інформація, що обробляється в таких системах, та програмне забезпечення, яке призначено для обробки цієї інформації (ст. 2 Закону України „Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах” від 5 липня 1994 року);

недостовірна інформація – це негативна інформація, поширена про особу, якщо особа, яка її поширила, не доведе протилежного (ст. 277 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року)

2. Державна інформаційна політика щодо доступу до інформації

Право на інформацію Для всіх громадян України, юридичних осіб і державних органів, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Гарантії права на інформацію:

- обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення;

- створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації;

- вільним доступом суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів;

- обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються законодавством;

- створенням механізму здійснення права на інформацію;

- здійсненням державного контролю за додержанням законодавства про інформацію;

- встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Режим доступу до інформації Режим доступу до інформації — це передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації.

Класифікацію відповідно до режиму доступу до інформації За режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

Контроль за режимом доступу до інформації Завдання контролю за режимом доступу до інформації полягає у забезпеченні додержання вимог законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, недопущенні необґрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом.

Доступ до відкритої інформації Обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом.

Інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів і запит щодо надання письмової або усної інформації Під інформаційним запитом щодо доступу до офіційних документів розуміється звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Запит може бути індивідуальним або колективним. Він подається у письмовій, усній чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Громадянин має право звернутися до державних органів і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ його особисто чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених цим Законом. Інформація на запит надається безкоштовно.

Термін розгляду запиту щодо доступу до офіційних документів Термін вивчення запиту на предмет можливості його задоволення не повинен перевищувати 5 календарних днів. Якщо запит стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим.

Якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Відмову та відстрочку задоволення запиту щодо доступу до офіційних документів Відмова в задоволенні запиту доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення. Відстрочка задоволення запиту допускається в разі, якщо запитуваний документ не може бути надано для ознайомлення у 20-денний термін.

Повідомлення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Документи та інформацію, що не підлягають наданню для ознайомлення за запитами Не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за інформаційними запитами офіційні документи, які містять у собі:

- інформацію, визнану у встановленому порядку державною таємницею;
- конфіденційну інформацію;
- інформацію про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, роботу органів дізнання та суду у тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативним заходам, розслідуванню чи дізнанню, порушити право людини на справедливий та об'єктивний судовий розгляд її справи, створити загрозу життю або здоров'ю будь-якої особи;
- інформацію, що стосується особистого життя громадян;
- документи, що становлять внутрішню службову кореспонденцію (доповідні записки, переписка між підрозділами та інше), якщо вони пов'язані з розробкою наряду діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю;
- інформацію, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами. Установа, до якої звернуто запит, може не надавати для ознайомлення документ, якщо він містить інформацію, яка не підлягає розголошенню на підставі нормативного акта іншої державної установи, а та державна установа, яка розглядає запит, не має права вирішувати питання щодо її розсекречення;
- інформацію фінансових установ, підготовлену для контрольно-фінансових відомств.

Вид інформації	Відомості, що відносяться до виду інформації
Інформація про фізичну особу	Відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.
Інформація довідково-енциклопедичного характеру	Систематизовані, документовані, публічно оголошені або іншим чином поширені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище.
Інформація про стан довкілля (екологічна інформація)	Відомості та/або дані про: стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими; фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми); стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля; інші відомості та/або дані.

Інформація про товар (роботу, послугу)	Відомості та/або дані, які розкривають кількісні, якісні та інші характеристики товару (роботи, послуги).
Науково-технічна інформація	Будь-які відомості та/або дані про вітчизняні та зарубіжні досягнення науки, техніки і виробництва, одержані в ході науково-дослідної, дослідно-конструкторської, проектно-технологічної, виробничої та громадської діяльності, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.
Податкова інформація	Сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України.
Правова інформація	Будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо.
Статистична інформація	Документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства.
Соціологічна інформація	Будь-які документовані відомості про ставлення до окремих осіб, подій, явищ, процесів, фактів тощо.

Таблиця Види таємної інформації

Державна таємниця	Відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю», державною таємницею і підлягають охороні державою (ст. 1 Закону України «Про державну таємницю»).
Банківська таємниця	Інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку у процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин із ним чи третім особам при наданні послуг банку і розголошення якої може завдати матеріальної чи моральної шкоди клієнту, зокрема: відомості про банківські рахунки клієнтів, у тому числі кореспондентські рахунки банків у Національному банку України, про операції, які були проведені на користь чи за дорученням клієнта, здійснені ним угоди; про фінансово-економічний стан клієнтів, про системи охорони банку та клієнтів; інформація про організаційно-правову структуру юридичної особи - клієнта, її керівників, напрями діяльності; відомості стосовно комерційної діяльності клієнтів чи комерційної таємниці, будь-якого проекту, винаходів, зразків продукції та інша комерційна інформація; інформація щодо звітності по окремому банку, за винятком тієї, що підлягає опублікуванню; коди, що використовуються банками для захисту інформації, а також інформація про банки чи клієнтів, що збирається під час проведення

	банківського нагляду (ст. 60 Закону України «Про банки і банківську діяльність»).
Адвокатська таємниця	Це сукупність відомостей, із яких громадянин або юридична особа зверталися до адвоката, суть консультацій, порад, роз'яснень та інших відомостей, одержаних адвокатом при здійсненні своїх професійних обов'язків (ст. 9 Закону України «Про адвокатуру»).
Нотаріальна таємниця	Це сукупність відомостей, отриманих під час вчинення нотаріальної дії або звернення до нотаріуса заінтересованої особи, в тому числі про особу, її майно, особисті майнові та немайнові права і обов'язки тощо (ст. 8 Закону України «Про нотаріат»).
Таємниця слідства	Дані досудового слідства (ст. 121 Кримінально-процесуального кодексу України).
Інші види таємниць, визначені законодавством України: лікарська, усиновлення, нарадчої кімнати, страхування, аудиторська тощо.	

Законом України «Про інформацію» визначена **суспільно необхідна інформація** — інформація, що є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає над потенційною шкодою від її поширення.

Предметом суспільного інтересу може бути інформація, яка: свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо (ст. 29 Закону України «Про інформацію»). Перелік суспільних інтересів, наведений в Законі «Про інформацію», не є вичерпним.

Інформація, яка становить суспільний інтерес, може бути за режимом як відкритою (наприклад — у будь-якому випадку є відкритою інформація про порушення прав людини чи то про незаконні дії влади), так і віднесеною (у випадках, передбачених Законом) до інформації з обмеженим доступом:

наприклад, відомості про стан боєготовності війська напевно становлять суспільний інтерес, але можуть бути законно віднесені до державної таємниці.

Інформація з обмеженим доступом може бути поширена (і, відповідно, підлягає наданню на запит), *«якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення»* (п.2 ст.29 Закону «Про інформацію»). Така інформація перед наданням має пройти трискладовий тест (дивіться пункт 2.3 рекомендацій).

Слід зауважити, що суспільно необхідна інформація підлягає оприлюдненню і наданню за запитами не лише органами державної влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, але і суб'єктами господарювання, якщо така інформація перебуває в їхньому володінні (пп. 4 п.2 ст.14 Закону «Про доступ до публічної інформації»).

3. Умови та порядок віднесення публічної інформації до службової інформації

До службової інформації відповідно до ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» **можуть** бути віднесені **лише такі категорії** інформації, як:

- внутрішнє, службова кореспонденція, 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;
- інформація, що зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Якщо публічна інформація підпадає під одну із названих категорій, то ця публічна інформація може бути віднесена до службової інформації після застосування трискладового тесту, визначеного в статті 6 Закону (тобто при дотриманні сукупності вимог, зазначених у діаграмі 7).

Не може бути віднесена до службової інформація, що міститься у рішенні відповідного органу, у тому числі й в актах індивідуальної дії (указ, наказ, рішення, розпорядження, постанова та ін.), за виключенням інформації, що зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни.

Крім того, **заборонено відносити до службової інформації** відомості про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. Внутрішнє, службова кореспонденція, 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, якщо вони були віднесені до службової інформації, стають відкритими з дня прийняття відповідного рішення, або якщо така службова інформація була правомірно оприлюднена раніше.

Відповідальність за законність віднесення публічної інформації до службової інформації й присвоєння їй грифу «Для службового користування» несе посадова особа, яка прийняла рішення про віднесення публічної інформації до службової інформації.

У кожному конкретному випадку при вирішенні питання щодо віднесення публічної інформації до службової інформації необхідно з'ясувати та вказати (обґрунтувати): 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) пояснити, чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Ця норма поширюється і на документи, створені органами влади до набрання чинності Законом.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» доступ може бути обмежено до конкретної інформації, а не матеріального носія інформації (документа). У разі, якщо в документі є публічна інформація, що є службовою, на такому документі зазначається, що документ містить службову інформацію, якій відповідно присвоєно гриф «Для службового користування», а у супровідному документі конкретно вказується, які речення (абзац, сторінка) були віднесені до службової інформації, а також відповідне обґрунтування віднесення публічної інформації до службової інформації.

4. Основні правила захисту конфіденційної комп'ютерної інформації.

Зазвичай, документи, які регламентують роботи з носіями конфіденційної комп'ютерної інформації, призначені суто для внутрішнього використання коштів і мають якісь обмеження у доступі, часто з обмежувальним грифом “Для службового користування”.

Через це у цій роботі неможливо викласти досить докладно вимоги, які пред'являються працювати з документами, що містять конфіденційну інформацію, тим з посиланнями на конкретні акти.

Разом про те, припустимою є характеристика основних принципів цієї роботи, які мають переважно універсальних характері і якими керуються з організацією захисту конфіденційної комп'ютерної інформації.

Будь-яка організація, незалежно від форми власності, зацікавлена у збереженні тієї чи іншої виду інформації, вживає заходів до регламентації діяльності своїх підрозділів, і окремих працівників, що з цієї інформацією. Зазвичай, у своїй встановлюється порядок створення носіїв інформації (документів на паперової основі, машинних і електронних документів), їхнього суворого обліку, режиму зберігання, доступу до них, використання інформації обмеженого поширення, знищення носіїв інформації.

Однією із визначальних правил роботи з документами, що містять конфіденційну інформацію, є визначення категорій відомостей, що підлягають захисту у цій організації. І тому у створенні необхідно розробити типовий чи приблизний перелік відомостей обмеженого поширення, які у документах, які виникають у процесі діяльності цієї організації. До переліку включаються як відомості, які у документах, створюваних організацією, а й відомості, отримані з інших джерел, якщо потрібно забезпечувати їхню конфіденційність.

Зазначений перелік цілком узгоджується з зацікавленими підрозділами, і навіть, якщо визнають доцільним, з організаціями – партнерами, після чого стверджується керівником організації та вводять у дію.

Далі у створенні розробляється порядок оформлення, обліку, зберігання, відправлення, використання коштів і знищення документів, містять конфіденційну інформацію.

Найбільш зручним під час оформлення документів обмеженого поширення є присвоєння їм відповідного обмежувального грифа, наприклад, - “Для службового користування” чи “Конфіденційно”.

Для внутрішнього і зовнішнього звернення документів, містять конфіденційну інформацію, у створенні і підлеглих їй підрозділах створюється система обліку цих документів. Цю систему передбачає реєстрацію документів усім стадіях їхнього перебігу, починаючи зі створення (тиражування) і завершуючи їх знищенням. Система обліку то, можливо традиційної – як комплексів журналів обліку, або автоматизованої (з урахуванням ПЕОМ і ЛВС) з необхідними елементами захисту.

У акті, який регламентує роботи з документами, що містять конфіденційну інформацію, може бути, як, визначено порядок зберігання цих документи від виконавців, в підрозділдокументаціонного забезпечення чи режимному підрозділі організації, порядок відправки й отримання документів, видачі їх виконавцям, тиражуванні, виконання запитів за даними документами та інші питання.

Зокрема, слід встановити порядок зняття раніше введені обмеження використання документів, містять конфіденційну інформацію, і навіть внесення відповідних змін в обліки.

Безумовно, нагальною є регламентація перевірок виконання встановлених вимог щодо працювати з документами обмеженого поширення, включаючи перевірки схоронності документів.

У багатьох організацій недержавної форми власності за аналогією з колишніми державними органами встановлюється порядок допуску працівників до різних категоріях відомостей обмеженого поширення. Залежно від специфіки діяльності тій чи іншій організації вирішення питань допуску доручається режимне підрозділ, підрозділдокументаціонного забезпечення чи кадрову службу. Однак у кожному разі координує роль вирішенні цих питань повинно відбуватися в режимного підрозділі організації.

Вибір тій чи іншій системи захисту конфіденційної комп'ютерної інформації в недержавних структурах залежить від керівництва цих структур нейтральних, які, з урахуванням цінності захищеної інформації, визначають

кошти й методи охорони зазначених відомостей, зокрема правила роботи з документами. У цьому гарантує в у максимальному ступені схоронність інформації є порядок роботи з документами, близький чи аналогічний тому, поставленого для документів, містять відомості, складові державну таємницю.

Для організації та здійснення заходів щодо захисту інформацією будь-якому установі, незалежно від форми власності, потрібні певні умови, найважливішими серед яких є наявність котра регламентує бази, кваліфікованого персоналу підрозділ з захисту інформації та необхідних матеріально-технічних коштів.

5. Вдосконалення доступу до публічної інформації

13 січня 2010 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про доступ до публічної інформації», який був підписаний Президентом України та набуває чинності 9 травня 2011 року.

На сьогодні існує багато труднощів у сфері доступу громадян до інформації, якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Останні безпідставно відмовляють у наданні інформації, не виконують вимогу оприлюднювати дані про свою діяльність тощо. Часто публічні відомості намагаються представити як інформацію з обмеженим доступом. Відповідно до п.1 ч.2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України фізичні та юридичні особи мають право оскаржити ненадання суб'єктом владних повноважень публічної інформації, але на практиці судовий розгляд таких справ триває декілька років та природно добігає моменту, коли відомості стають неактуальними.

Причиною такого стану справ була недосконалість законодавства України про інформацію, яке не відповідала сучасному рівню розвитку інформаційних відносин. Маємо надію, що ухвалення базового Закону України «Про доступ до публічної інформації» забезпечить реальне здійснення права людини на доступ до інформації.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає межі та спосіб державного регулювання щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення інформації, її охорони та захисту. Закон має забезпечити прозорість та відкритість у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування.

Так, відповідно до закону, публічною інформацією є відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що 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, інших розпорядників публічної інформації. Тепер доступ до даних про діяльність і рішення влади повинен здійснюватися таким чином: оприлюднення інформації у засобах масової інформації та в офіційних друкованих виданнях, надання інформації із запитів; розміщення інформації на офіційному веб-сайті, надання інформації через інформаційні служби органів влади.

Передбачається, що в окремих випадках право на інформацію може бути обмежене - 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.

За порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом. Однак відповідно до Закону України «Про інформацію» інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо вона є суспільно значимою, тобто є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист. Інформація з обмеженим доступом може бути конфіденційною, таємною та службовою.

Законом забороняється цензура - будь-яка вимога, спрямована до засобу масової інформації, його засновника (співзасновника), видавця, керівника, розповсюджувача узгоджувати інформацію до її поширення, або накладення заборони чи перешкоджання у будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації. Ця заборона не поширюється на випадки, коли попереднє узгодження інформації здійснюється на підставі закону, а також у разі накладення судом заборони на поширення інформації.

Крім того, забороняються контроль за змістом поширюваної інформації, це стосується випадків замовчування суспільно необхідної інформації, накладення заборони на висвітлення окремих тем, показ окремих осіб або поширення інформації про них, заборони критикувати суб'єктів владних повноважень, крім випадків, встановлених законом, договором між засновником (власником) і трудовим колективом, редакційним статутом.

Цікавою новелою Закону України «Про доступ до публічної інформації», в порівнянні із Законом України «Про звернення громадян», є розділ, який регулює порядок реалізації права на доступ до публічної інформації за інформативним запитом. Так, запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причин подання запиту. Запити можуть подаватись в усній, письмовій чи іншій формі. Позитивним нововведенням є п'ятиденний строк розгляду розпорядником запитів на інформацію з дня отримання запиту (порівняно з 30-денним терміном, передбаченим Законом України «Про звернення громадян»). Інформація на запит буде надаватись безкоштовно. Якщо задоволення запиту передбачає виготовлення копій документів обсягом більше як 10 сторінок, запитувач буде зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Серед позитивних сторін закону можна виокремити такі, як:

- право на інформацію для кожної особи;
- принцип відсутності дискримінації при доступі до інформації;
- формулювання великого переліку розпорядників інформації;

- покладення на державні органи обов'язку публікувати найважливіші відомості;
- створення реєстрів документів, що перебувають у розпорядженні організацій - постачальників інформації;
- наявність різних способів звернення з інформаційним запитом;
- безоплатність надання інформації;
- право оскарження відмови у наданні доступу до інформації;

Водночас, закон не позбавлений і недоліків, основними з яких є відсутність захисту джерел інформації в державних органах, відсутність визначення, що є інформацією для службового користування, та значне звуження повноважень громадських організацій. Також, закон не зобов'язує розпорядників інформації підтверджувати отримання інформаційного запиту, а таке підтвердження могло б слугувати доказом реєстрації запиту та вказувати на початок перебігу строку, встановленого для надання інформації.

Конфіденційна інформація, що є власністю держави: вид інформації з обмеженим доступом чи засіб обмеження доступу до відкритої інформації?

Складовою права громадян на інформацію, гарантованого ст. 34 Конституції України та ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р., є право на отримання своєчасної, повної та неупередженої інформації про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування. Водночас ситуація з реалізацією права особи на інформацію в Україні охарактеризована як загрозлива, в тому числі через відсутність механізму забезпечення вільного доступу громадян до інформації про діяльність державних органів і встановлення необґрунтованих обмежень у цій сфері. (Див. постанову Верховної Ради України “Про підсумки парламентських слухань “Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова і цензура в Україні” від 16 січня 2003 р. № 441-IV; Указ Президента України “Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади” від 1 травня 2001 р. № 325/2001; Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” від 1 серпня 2002 р. № 683/2002; постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади” від 29 серпня 2002 р. № 1302).

Такий стан речей щонайперше негативно позначається на виконанні ЗМІ свого завдання інформувати громадян із питань, що становлять суспільний інтерес.

За Законами України “Про інформацію” та “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” державою гарантується вільний доступ до відкритої інформації та переважне право на її отримання в зв'язку з веденням професійної діяльності, в тому числі за інформаційними запитами щодо доступу до офіційних документів та інформації про діяльність органів державної влади, способом отримання інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування через відповідні

інформаційні служби цих органів та в порядку акредитації при державних органах і органах управління об'єднань громадян, та через купівлю-продаж інформаційної продукції та інформаційних послуг. Необґрунтована відмова в наданні інформації, несвоєчасне надання інформації, навмисне приховування інформації кваліфікуються як правопорушення в інформаційній сфері, а незаконні дії громадян і юридичних осіб в інформаційній сфері можуть бути оскаржені в судовому порядку, і суд має повноваження оцінювати обґрунтованість відмови в доступі до інформації за інформаційним запитом. Що ж до обмежень права на інформацію, то відповідно до ст. 34 Конституції України можливість їх застосування пов'язується з необхідністю забезпечення дотримання громадських, політичних, економічних, соціальних та інших прав, свобод і законних інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб і держави. Водночас реалізація права на інформацію ускладнюється через недостатню чіткість положень Закону України “Про інформацію” щодо класифікації інформації на відкриту та інформацію з обмеженим доступом, визначення конфіденційної інформації та регулювання порядку доступу до конфіденційної інформації, які до того ж не приведені у відповідність із чинними конституційними нормами.

За Законом України “Про інформацію” здійснення права на отримання інформації безпосередньо пов'язано з поняттям **режиму доступу до інформації**. Режим доступу до інформації **визначається як передбачений правовими нормами порядок отримання, використання, розповсюдження і зберігання інформації**. Залежно від режиму доступу відповідно до ст. 28 Закону України “Про інформацію”, інформація поділяється на *відкриту* та *інформацію з обмеженим доступом*. Доступ фактично є певною дозвільною процедурою, яка полягає в отриманні згоди компетентного органу (особи) на одержання документу чи інформації, дотримання якої безпосередньо пов'язано з можливістю реалізації права на інформацію, та, відповідно, обмежує це право. Наведена класифікація викликає низку суперечностей в її застосуванні. По-перше, встановлення режиму доступу за цитованою нормою може застосовуватись і щодо відкритої інформації, що суперечить ст. 29 Закону України “Про інформацію”, яка забороняє обмеження права на одержання відкритої інформації. По-друге, класифікація інформації за ознакою наявності процесуальної процедури її отримання – встановлено певний режим доступу, інформацією слід уважати інформацію з обмеженим доступом, якщо ні – то це відкрита інформація, без оцінювання змісту інформації як підстави для обмеження доступу до неї не узгоджується з конституційною нормою про право на інформацію.

Як зазначалося вище, суттєвим проявом недосконалості інформаційного законодавства є відсутність чітких законодавчих критеріїв для визначення конфіденційної інформації, порядку та умов віднесення інформації до конфіденційної. Такі прогалини значно ускладнюють користування правом на інформацію – за відсутності належного державного контролю за здійсненням права на інформацію та режимом доступу до інформації норми, що регулюють порядок доступу до конфіденційної інформації, застосовуються чиновниками з

ігноруванням конституційних гарантій та всупереч положенням Закону України “Про інформацію”, внаслідок чого відкриту інформацію безпідставно класифікують як конфіденційну, що перешкоджає доступу до неї. Таке обмеження здійснюється в тому числі й відмовою в наданні інформації на тій підставі, що вона класифікується як *конфіденційна інформація, що є власністю держави*.

Порядок доступу до такої інформації та документів, в яких вона міститься, визначається Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, яка містить конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженою постановою КМ України від 27 листопада 1998 р. № 1893 (далі – *Інструкція*). Цей порядок передбачає:

1. розроблення і введення в дію міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, обласними та Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями переліків конфіденційної інформації, яка перебуває в їх володінні, користуванні й розпорядженні та є власністю держави;

2. присвоєння документам, що містять інформацію згідно з переліками, грифу обмеженого доступу “Для службового користування”, що передбачає допуск до таких документів лише певних категорій працівників;

3. здійснення контролю за нерозголошенням відомостей, що містяться в документах з грифом “Для службового користування” режимно-секретними підрозділами організацій;

4. надання громадянам доступу до інформації, що міститься в документах з грифом “Для службового користування”, лише за наявності письмового запиту від організації, в якій працює громадянин, за згодою керівника установи або в масових бібліотеках за аналогічним письмовим клопотанням;

5. надання представникам ЗМІ доступу після попереднього розгляду конкретних документів експертними комісіями за письмовим дозволом керівника установи, що надала документіві гриф “Для службового користування”.

Процедура доступу за Інструкцією, що передбачає запровадження грифу обмеження доступу, встановлення порядку роботи з документами та їх зберігання, умов технічного захисту інформації, функціонування експертних комісій як органу для вирішення питання доступу до інформації для “сторонніх”, нагадує порядок, установлений стосовно інформації, що є державною таємницею. Суттєва відмінність полягає в тому, що суспільні відносини, пов’язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекреченням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці, регулюються відповідним законом, яким, до речі, чітко встановлено перелік інформації, яка не може бути віднесена до державної таємниці, та забороняється віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватися зміст і обсяг конституційних прав і свобод людини і громадянина. Користуючись же положеннями зазначеної вище Інструкції,

державні органи не позбавлені можливості присвоїти гриф “Для службового користування” практично кожному документові, обмеживши в такий спосіб доступ до інформації, що міститься в такому документі. У підсумку маємо ще один вид інформації з обмеженим доступом, яка за відсутності будь-яких правил стосовно змісту та обсягу інформації, що підлягає “грифуванню”, фактично утаємничується від заінтересованих осіб.

Досліджуючи питання про можливість існування у держави власної конфіденційної інформації взагалі, слід акцентувати увагу на таких законодавчих положеннях. *Власністю держави вважається інформація, що створена коштом державного бюджету (ст. 38 Закону України “Про інформацію”), відповідно, держава є власником інформації, що створюється в процесі діяльності державних органів, а останні здійснюють володіння, користування і розпорядження такою інформацією. Конфіденційна інформація у ст. 30 Закону України “Про інформацію” визначається як відомості, що перебувають у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних або юридичних осіб і поширюються за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування в ч.ч. 2, 3 і 4 ст. 30 Закону України “Про інформацію” не згадуються серед осіб, які мають право самостійно визначати належність певної інформації до категорії конфіденційної, встановлювати порядок доступу до такої інформації та систему її захисту. Крім того, державні органи відповідно до ст. 19 Конституції України повинні діяти тільки на підставах, в межах повноважень і способом, передбаченими Конституцією України і законами України, що не допускає застосування таких категорій, як “поширення інформації за бажанням державного органу” та “самостійне визначення державним органом порядку доступу до інформації”. Отже, існування конфіденційної інформації, що є власністю держави, не узгоджується з наведеними вище нормами.*

Стосовно меж розпорядження інформацією, якою володіють державні органи і органи місцевого самоврядування, необхідно застосовувати ч. 4 ст. 21 Закону України “Про інформацію”, яка передбачає, що порядок отримання, використання, розповсюдження і зберігання інформації, створеної в процесі діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, визначається законодавчими актами про ці органи. Відповідно, права державних органів в частині визначення статусу інформації з метою обмеження доступу до неї повинні впливати саме з законів і не можуть передбачатись іншими нормативними актами, в тому числі й постановами КМ України. Положення ст. 37 Закону України про інформацію (абз. 7), у якому згадується про інформацію, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або *нормативними* актами, не може бути використано для розширювального тлумачення поняття конфіденційна інформація, що застосовується в ст. 30 Закону України “Про інформацію”, оскільки прийняття таких нормативних актів повинно

ґрунтуватися на відповідних законодавчих нормах чи, принаймні, їм не суперечити.

Конфіденційну інформацію можуть мати у власності лише фізичні та юридичні особи, що не є органами державної влади та органами місцевого самоврядування, тобто, користуючись термінологією проекту Цивільного кодексу України, юридичні особи приватного права. Перебування такої інформації у володінні чи користуванні державних органів у зв'язку зі здійсненням останніми своїх функцій не позбавляє її статусу конфіденційної інформації приватних осіб, рівно як і не надає такій інформації статусу конфіденційної, що належить державі чи державному органу. Застосування подібного підходу повністю відповідає чинному законодавству та забезпечує як дотримання прав зацікавлених осіб на одержання інформації – усуваються перешкоди обмеження доступу до інформації як до конфіденційної інформації держави, так і дотримання прав осіб у частині захисту конфіденційної інформації, оскільки підстав для розкриття конфіденційної інформації за наявності застереження щодо припустимості таких дій з боку її власника державні органи не мають.

Позбавлене правового змісту та незаконне на даний час поняття “конфіденційна інформація, що є власністю держави”, може бути легалізовано після прийняття і набрання чинності Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо сфери охорони державної таємниці)” (законопроект № 2663 від 17 січня 2003 р., прийнятий Верховною Радою України 9 червня 2003 р., повернуто Президентом України 11 серпня 2003 р. до Верховної Ради України для повторного розгляду. Текст законопроекту доступний на сайті Верховної Ради України за адресою www.rada.gov.ua).

Цим проектом ст. 30 Закону України “Про інформацію” передбачається доповнити після ч. 2 новою частиною такого змісту: “Порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, визначається Кабінетом Міністрів України”. Хоча згадані зміни жодним чином (у правовому сенсі) не пов'язані зі сферою охорони державної таємниці, їх введення є досить показовим щодо мети їх запровадження. Зміни до ст. 30 Закону України “Про інформацію” ніяк не слугуватимуть цілі ліквідувати загрозливу ситуацію з реалізацією права особи на інформацію в Україні, а лише створять додаткові перешкоди в реалізації права на отримання інформації стосовно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування: порядок використання конфіденційної інформації, що є власністю держави, уже визначено Інструкцією, яка з позиції забезпечення права на інформацію має зовсім протилежне призначення.

До того ж необхідно враховувати, що цим же проектом доповнюються абз. 1 ст. 2 і абз. 3 ст. 26 Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”: використовуване поняття “інформація” доповнюється словами “*відкрита за режимом доступу*”. Відповідно, друковані ЗМІ мають право поширювати лише будь-яку *відкриту за режимом доступу*

інформацію, а їхні журналісти мають право вільно одержувати, використовувати, поширювати і зберігати *відкрито за режимом доступу* інформацію. Виникає протиріччя між цими нормами та останнім абзацом ст. 30 Закону України “Про інформацію”, за яким визнається правомірним поширення інформації з обмеженим доступом без згоди її власника, якщо така інформація є суспільно-значимою і право громадськості знати цю інформацію переважає право власника на її захист. Окрім того, з’являються суто організаційні складності – яким же чином журналісту пересвідчитись у тому, що певна інформація є відкритою? Можливі лише два способи: або шляхом порівнянням із переліками конфіденційної інформації, складеними відповідно до Інструкції, або звіряючись із переліком відкритої інформації, видання якого не передбачено (поки-що?). Певно, що застосування кожного з них очевидно і грубо порушує право на інформацію і принцип свободи масової інформації в демократично орієнтованому суспільстві.

Негативним наслідком легітимації поняття “конфіденційна інформація, що є власністю держави” стане і поглиблення наявного протиріччя між демократичною конституційною нормою та застарілим інформаційним законодавством, що призведе до визначення відкритої інформації за “залишковим” принципом: відкритою визнаватиметься інформація, не віднесена до конфіденційної інформації держави, конфіденційної інформації приватних осіб і таємної інформації. Згадане положення в контексті вітчизняного інформаційного законодавства з позиції забезпечення дотримання вимоги максимального розкриття інформації про діяльність державних органів як характерної риси плюралістичного і демократичного суспільства не відповідає загальноєвропейським орієнтирам, сформульованим у Рекомендації № Рес (2002) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасникам про доступ до офіційних документів (*прийнята Комітетом міністрів 21 лютого 2002 р. на 784-му засіданні заступників міністрів*). Відповідно до Рекомендацій, основний принцип доступу до офіційної інформації державних органів визначається як зобов’язання держави гарантувати право кожної людини на доступ, за її вимогою, до офіційних документів, що перебувають у розпорядженні органів державної влади. Під **“офіційним документом”** розуміється **будь-яка інформація, записана в будь-якій формі, складена або отримана органами державної влади, що перебуває в їхньому розпорядженні та пов’язана з відправленням будь-яких суспільних чи адміністративних функцій, за винятком документів у стадії підготовки**. Обмеження, своєю чергою, вважаються виправданими, якщо вони чітко встановлені законом, є необхідними в демократичному суспільстві та відповідають меті захисту: національної безпеки, оборони й міжнародних відносин; суспільної безпеки; профілактики, розслідування й судового переслідування кримінальної діяльності; недоторканності особистого життя та інших правомірних приватних інтересів; комерційних та інших економічних інтересів, як приватних, так і суспільних; рівності сторін у процесі судового розгляду; природи; інспекційних, контрольних і спостережних функцій органів державної влади; економічної, грошово-кредитної та валютної політики

держави; конфіденційності обговорень під час підготування питань усередині органу державної влади або між такими органами. При цьому суспільний інтерес до оприлюднення переліченої інформації переважає над правом держави на обмеження доступу до неї.

Втім, досвід європейських країн демонструє, що навіть за наявності подібних прозорих правил чиновництво вкрай неохоче поступається громадянам і суспільству привілеєм володіти інформацією, і заінтересовані особи вимушені обстоювати свої права, апелюючи до суду чи іншого органу з питань відмови у наданні інформації. Наприклад, у Франції, де обмеження у отриманні інформації не суперечать викладеним у Рекомендаціях, функціонує Комісія з доступу до урядових документів, яка накопичила значний досвід у вирішенні подібних конфліктів і користується авторитетом в обох сторін. Пасивність же суб'єктів інформаційних відносин України в питаннях захисту власних прав на отримання інформації є одним із чинників, що не сприяє вирішенню проблеми доступу до інформації. Поодинокі випадки оскарження дій органів і посадових осіб щодо незаконної відмови в доступі до інформації та офіційних документів не сформували судову практику застосування норм інформаційного законодавства на користь запитувачів інформації, що частково і є причиною спроб “удосконалити” законодавство подібним чином. Українцям небажано, щоби, зрештою відмова органів державної влади та місцевого самоврядування в доступі до інформації внаслідок її класифікації як конфіденційної інформації, що є власністю держави, втратила ознаки дій, що обмежують право на доступ до відкритої інформації, та слугувала показником сумлінного дотримання законодавства.

Доповнення ст. 30 Закону України “Про інформацію” ч. 3 також знівелює ефективність “нової” ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка встановлює відповідальність за порушення права на інформацію, зокрема за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до Законів України “Про інформацію” або “Про звернення громадян”. Солідні штрафи: за правопорушення, вчинене вперше, передбачено накладення штрафу на посадову особу в розмірі від 15 до 25 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (255 – 425 гривень), а за повторне за умови застосування адміністративного стягнення – в розмірі від 25 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (425 – 850 гривень) досить складно буде застосувати за умови надання тим же посадовим особам права визначати, яка інформація підлягає наданню зацікавленим особам, а яку надавати не слід.