

**Володимир Тадеушович САВИЦЬКИЙ,**

кандидат наук з державного управління, доцент,
проректор з нормативного та науково-методичного забезпечення,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права,
svt@univer.km.ua

УДК 354

**ДОСТУП І ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ
ДО ІНФОРМАЦІЇ: ЗАБЕЗПЕЧЕНА СВОБОДА
І ЗАСТЕРЕЖЕНА НЕБЕЗПЕКА**

Обґрунтовуючи актуальність теми дослідження важливістю інформації як особливого тактичного та стратегічного суспільного продукту в умовах гібридної, у тому числі інформаційної, війни Російської Федерації проти України, ставиться мета дослідити нормативно-правове регулювання інформаційної сфери з точки зору співвідношення інтересів особи і держави у забезпеченні права доступу особи до інформації та обмеження такого доступу з міркувань забезпечення національної безпеки. У контексті означених теми і завдання аналізується зміст відповідних норм Конституції України, низки спеціальних законів, а також інших нормативно-правових актів. На підставі отриманих під час дослідження результатів робиться висновок про те, що напрацьована в Україні нормативно-правова база регулювання інформаційної сфери є цілісною системою, яка, ґрунтуючись на конституційних нормах, оптимально достатньо унормовує інформаційні відносини, урівноважує задоволення інтересів особи та держави з метою забезпечення доступу громадян до інформації як однієї з ознак демократичної держави та обмеження доступу до інформації з міркувань забезпечення безпеки як особи, так і держави. Разом з тим звертається увага на виявлену під час дослідження недостатню термінологічну узгодженість, що проявляється в певній недосконалості як внутріакто-



вих, так і міжактових термінологічних зв'язків, внаслідок чого виникають термінологічні суперечності і неточності та пов'язані з ними потенційні ризики щодо неоднозначного тлумачення та застосування окремих норм. Сформульовано висновок, що для розв'язання проблеми неузгодженості термінологічного апарату нормативно-правових актів з регулювання інформаційної сфери в цілому необхідна цілеспрямована дослідницька робота з усією запропонованою ним терміносистемою терміна «інформація», запропоновано закріпити її в Законі України «Про інформацію» як базовому в інформаційній сфері, що забезпечило б використання термінів в однозначних формулюваннях у законодавстві та застосування в практичній діяльності.

Ключові слова: інформація, інформаційна сфера, інформаційна безпека, доступ до інформації, обмеження доступу до інформації.

Враховуючи важливість інформації як особливого тактичного та стратегічного суспільного продукту, Україна, як і інші держави, надає важливого значення нормативно-правовому регулюванню інформаційної сфери в інтересах досягнення подвійної мети — забезпечення доступу громадян до інформації як однієї з ознак демократичної держави та обмеження доступу до інформації з міркувань забезпечення національної безпеки, що є надзвичайно актуальним в умовах гібридної, у тому числі й інформаційної, війни Російської Федерації проти України.

У розвиток положень Конституції України щодо права кожного на інформацію та захисту інформаційної безпеки [1] в нашій країні прийнято низку законів та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють відносини щодо забезпечення доступу та його обмеження. Зокрема це закони України «Про інформацію» [2], «Про Національну програму інформатизації» [3], «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [4], «Про державну таємницю» [5], «Про доступ до публічної інформації» [6], «Про електронні документи та електронний документообіг» [7], «Про електронний цифровий підпис» [8], «Про звернення громадян» [9], «Про захист персональних даних» [10], «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [11], затверджені постановою Верховної Ради України Рекомендації парламентських слухань на тему «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» [12], затверджені постановами Кабінету Міністрів України Правила забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах [13], Порядок застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності [14], Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади [15], Типова інструкція про порядок ве-



дення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію [16], затверджений наказом Служби безпеки України Звід відомостей, що становлять державну таємницю [17], та інші нормативно-правові акти.

Здійснення цього дослідження викликане потребою з'ясувати ступінь достатності правового регулювання забезпечення права громадян на інформацію, обґрунтованості обмеження доступу до інформації та збалансованості інтересів громадян та інтересів держави при унормуванні цих питань. З огляду на це, важливо проаналізувати, наскільки реалізація державної політики в інформаційній сфері відповідає закріпленим у законодавстві принципам інформаційної діяльності.

Особливість і похідна від неї складність нормативно-правового регулювання інформаційних відносин полягає в тому, що інформаційна сфера, будучи за своєю природою публічною, є надто чутливою щодо впливу на неї з боку держави, миттєво й активно реагуючи на кроки держави, спрямовані як на забезпечення доступу до інформації, так і на його обмеження. Тому у визначенні та реалізації державної політики в інформаційній сфері надто важливо досягати такого стану, за якого б усі учасники інформаційних відносин почувалися комфортно, право на доступ до інформації та обмеження такого доступу забезпечувалось би державою і відчувалось та сприймалось громадянами водночас і як реальна гарантована свобода, і як загорода від реальної небезпеки.

Така ідеологія закладена в усіх нормативно-правових актах, що регулюють означену сферу, і проявляється шляхом її змістового втілення у принципах, правах, обов'язках, дозволах, гарантіях, обмеженнях, відповідальності тощо, закріплених у структурній будові нормативних актів — розділах, статтях, частинах, пунктах тощо.

Основоположні засади і гарантії забезпечення доступу громадян до інформації, свободи інформаційної діяльності, інформаційної безпеки закладені в Конституції України, у другому розділі якої «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» нормам з регулювання права на інформацію законодавець приділив значну увагу [1], закріпивши такі положення:

— інформаційна безпека визнається однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу (ст. 17);

— кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31);

— не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (абз. 2 ст. 31);

— кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і органі-



заціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (абз. 3 ст. 31);

— кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації (абз. 4 ст. 31);

— кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (абз. 1 ст. 34);

— кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку (абз. 2, 3 ст. 34);

— усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);

— кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена (абз. 2 ст. 50).

Конституція України, поряд із закріпленням норми про захист прав і свобод людини і громадянина (у тому числі й в інформаційній сфері — В. С.) судом, гарантує кожному будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань, передбачає право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, із конституційною скаргою до Конституційного Суду України, до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ст. 55).

Конституційні норми, що стосуються забезпечення права на інформацію, знайшли свій подальший розвиток у системі спеціальних законів та підзаконних актів, структура та зміст кожного з яких вибудовується залежно від специфіки відносин, що ним регулюються. До цієї системи передусім належать уже згадувані вище закони «Про інформацію» (далі — Закон № 2938) [2], «Про державну таємницю» (Закон № 3855) [5], «Про доступ до публічної інформації» (Закон № 2939) [6], «Про захист персональних даних» (Закон № 2297) [10]. Особливість місця цих законів у системі спеціальних законів з регулювання інформаційної сфери визначається тим, що саме в них вибудовується класифікація інформації, формулюється понятійно-термінологічний апарат, закріплюються норми, що визначають правовий статус видів інформації, режим роботи з ними, особливості доступу та обмеження доступу до певних видів інформації тощо.



Закон № 2938 [2] важливий тим, що він, базуючись на нормах Конституції України, є платформою подальшого розвитку конституційної основи правового регулювання інформаційної сфери, через що за статусом в ієрархії законів зазначеної сфери його можна вважати базовим законом. Базовість цього Закону, до прикладу, полягає не лише в тому, що він формулює поняття термінів «інформація», «документ» та інших (ст. 1), класифікує види інформаційних відносин (ст. 9) тощо, але, передусім, у тому, що він визначає:

— **основні принципи інформаційних відносин, до яких, серед інших, відносить гарантованість права на інформацію, відкритість, доступність інформації, свободу обміну інформацією** (абз. 2, 3 ч. 1 ст. 2);

— **основні напрями державної інформаційної політики, першим з яких називає забезпечення доступу кожного до інформації** (абз. 2 ч. 1 ст. 3);

— **фізичних осіб як окрему категорію суб'єктів інформаційних відносин** (абз. 2 ч. 1 ст. 4);

— **право кожного на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів** (ч. 1 ст. 5);

— **гарантії права на інформацію, однією з яких закріплює створення можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів** (абз. 3 ч. 1 ст. 6);

— **охорону права на інформацію законом і гарантію всім суб'єктам інформаційних відносин рівних прав і можливостей доступу до інформації** (ч. 1 ст. 7);

— **види інформації за змістом, одним з яких фіксує інформацію про фізичну особу** (ст. 10), **поділяє інформацію за порядком доступу на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом** (ч. 1 ст. 20), **формулює поняття відкритої інформації** (ч. 2 ст. 20), **класифікує інформацію з обмеженим доступом на конфіденційну, таємну та службову інформацію** (ч. 1 ст. 21), **дає визначення поняття конфіденційної інформації** (ч. 2 ст. 21), **містить перелік відомостей, які не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом** (ч. 4 ст. 21);

— **поняття інформації про фізичну особу, гарантії та правовий режим доступу й обмеження доступу до такої інформації** (ст. 11).

Закон № 3855 [5] унормовує сукупність відомостей, які належать до одного з трьох, визначених Законом № 2938 [2] видів інформації за порядком доступу — таємної інформації. Тому цей Закон більшою мірою має обмежувальний характер, забезпечуючи при цьому захист певних категорій відомостей від несанкціонованого доступу і запобігаючи цим самим завданню шкоди державним інтересам. У контексті нашого дослідження Закон № 3855 [5] визначає:

— **формулювання визначення поняття таємної інформації та сукупності термінів, пов'язаних з таємною інформацією** (ст. 1);



- компетенцію державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у сфері охорони державної таємниці (ст. 5);
 - порядок реалізації прав на секретну інформацію та її матеріальні носії (ст. 6);
 - інформацію, що може бути віднесена до державної таємниці у сферах оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку (п. 1–4 ч. 1 ст. 8);
 - заборону віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватися зміст і обсяг конституційних прав та свобод людини і громадянина, завдаватиметься шкода здоров'ю та безпеці населення (ч. 3 ст. 8);
 - перелік інформації, яка не відноситься до державної таємниці (ч. 4 ст. 8);
 - порядок віднесення інформації до державної таємниці (ст. 10);
 - порядок засекречування та розсекречування матеріальних носіїв інформації (ст. 15);
 - порядок допуску громадян до державної таємниці (ст. 22) та відмови в наданні доступу до державної таємниці (ст. 23), перевірки громадян у зв'язку з допуском їх до державної таємниці (ст. 24) та оскарження громадянином відмови в наданні допуску до державної таємниці (ст. 25), підстави та умови доступу громадян до державної таємниці (ст. 27) та обмеження прав у зв'язку з допуском та доступом до державної таємниці (ст. 29), обов'язки громадянина щодо збереження державної таємниці (ст. 28);
 - порядок обмеження на оприлюднення секретної інформації (ст. 31) та обмеження щодо передачі державної таємниці іноземній державі чи міжнародній організації (ст. 32);
 - контроль за забезпеченням охорони державної таємниці (ст. 37), нагляд за додержанням законодавства про державну таємницю (ст. 38), відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю (ст. 39).
- Особливості Закону № 2939 [6] полягають у тому, що він збагачує унормування інформаційної сфери, встановлюючи, як зазначено в його преамбулі, порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Регулюючи правовий режим публічної інформації, цей Закон:
- визначає поняття публічної інформації (ч. 1 ст. 1), гарантії забезпечення права доступу до публічної інформації (ст. 3), принципи (ст. 4) та шляхи (ст. 5) забезпечення доступу до публічної інформації, порядок доступу до інформації про особу (ст. 10);
 - класифікує публічну інформацію на відкриту (публічну інформацію у формі відкритих даних) (ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 10¹) та публічну інформацію з обмеженим доступом і, поділяючи останню на конфіденційну, таємну і службову (ч. 1 ст. 6), дає визначення конфіденційної (ч. 1 ст. 7), таємної (ч. 1 ст. 8) та службової (ч. 1 ст. 9) інформації;



— містить перелік суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації (ст. 12), визначає категорії розпорядників інформації (ст. 13), встановлює їхні обов'язки (ст. 14) і порядок оприлюднення ними інформації (ст. 15);

— запроваджує особливу форму реалізації права на доступ до публічної інформації — інформаційний запит, дає визначення поняття цього терміна (ст. 19) та визначає порядок роботи з інформаційними запитами (ст.ст. 19–22);

— передбачає право на оскарження дій чи бездіяльності розпорядників інформації (ст. 23) та відповідальність за порушення права доступу до публічної інформації (ст. 24).

Активне впровадження і використання практично у всіх сферах суспільного життя інформаційних технологій, автоматизованих баз даних створює певні ризики, пов'язані з можливостями незаконного доступу до інформації про особу, що, у свою чергу, є потенційною загрозою особистій безпеці фізичних осіб. З метою унормування відносин, об'єктом яких є відомості про особу, правове поле інформаційної сфери логічно доповнює і підсилює Закон України «Про захист персональних даних» (Закон № 2297) [10], який «регулює правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, і спрямований на захист основоположних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на невтручання в особисте життя, у зв'язку з обробкою персональних даних» (ч. 1 ст. 1).

Поширюючись на діяльність з обробки персональних даних як із застосуванням автоматизованих, так і неавтоматизованих засобів, зазначений Закон:

— дає визначення дефініцій цілої системи термінів, що є частиною інструментарію, використовуваного цим Законом для регулювання відносин, що виникають з приводу захисту персональних даних (ст. 2);

— визначає суб'єктів відносин, пов'язаних із персональними даними (ст. 4), та права суб'єктів персональних даних (ст. 8);

— визнаючи об'єктами захисту персональні дані, містить перелік відомостей персонального характеру, які не є конфіденційною інформацією, не належать до інформації з обмеженим доступом (ст. 5);

— встановлює загальні (ст. 6) та особливі (ст. 7) вимоги до обробки персональних даних, порядок використання (ст. 10), підстави для обробки (ст. 11), збирання (ст. 12), накопичення та зберігання (ст. 13), поширення (ст. 14), видалення або знищення (ст. 15), доступу (ст. 16), відстрочення або відмови в доступі (ст. 17), оскарження рішення про відстрочення або відмову в доступі (ст. 18), оплати доступу (ст. 19), внесення змін і доповнень (ст. 20) до персональних даних, умови та обставини обов'язкового повідомлення та підстави і обставини неповідомлення суб'єкта персональних даних про дії з персональними даними (ст. 21);

— покладає здійснення контролю за виконанням законодавства про захист персональних даних на суди та Уповноваженого Верховної



Ради України з прав людини (ст. 22) і визначає повноваження останнього в цій сфері (ст. 23);

— зобов'язує володільців, розпорядників персональних даних та третіх осіб забезпечувати захист персональних даних від випадкових втрати або знищення, від незаконної обробки, в тому числі незаконного знищення чи доступу до персональних даних (ст. 24);

— передбачає встановлену законом відповідальність за порушення законодавства про захист персональних даних (ст. 28).

Із наведених вище характеристик змісту статей Конституції і конкретних спеціальних законів України, а також на підставі аналізу змісту інших нормативно-правових актів з означеного питання стає очевидним досягнення в унормуванні правового поля інформаційної сфери певного, оптимально достатнього балансу між забезпеченням доступу до інформації та обмеженням доступу до інформації в особистих інтересах безпеки особи і держави. Така збалансованість характеризується тим, що:

— по-перше, чинне законодавство не лише надає громадянам право доступу до інформації про себе та суспільно важливої інформації, але й гарантує відповідний захист цього права та передбачає відповідальність за порушення такого права. Завдяки цьому громадяни мають можливість використовувати інформацію в особистих інтересах для забезпечення власної життєдіяльності, а також впливати на всю систему влади з метою підвищення рівня її прозорості та демократичності;

— по-друге, обмежуючи доступ до персональних даних та до окремих категорій інформації, держава забезпечує невтручання в особисте життя, попереджує потенційні можливості завдання шкоди особистій безпеці громадян, державній та національній безпеці.

Сприймаючи нормативно-правову базу, що регулює інформаційну сферу, як цілісну систему і позитивно оцінюючи її в цілому, усе ж таки не можна з цілковитою впевненістю стверджувати, що законодавець створив її бездоганною, позбавленою суперечностей, у яких закладені певні ризики щодо неоднозначного тлумачення та застосування певних норм. Саме тому слід відмітити, що реалізація мети цього дослідження наштовхнулася на ускладнення, до яких, серед інших, слід віднести недостатню термінологічну узгодженість, що проявляється в певній недосконалої як внутріактових, так і міжактових термінологічних зв'язків, про що йтиметься нижче.

Інформація, що циркулює в інформаційному просторі, не є однорідною, відрізняється за змістом, значенням, призначенням, сферою використання, суспільною роллю та багатьма іншими ознаками. Тому виробити універсальні правові норми, які б однаковою мірою стосувалися будь-якої інформації, неможливо. З метою уможливлення визначення конкретних норм, які б враховували характерні ознаки певних груп (категорій, сукупностей тощо) інформації, Закон № 2938 поділяє інформацію за змістом на види (ст.ст. 10–19) [2], за порядком доступу — на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом



(ст.ст. 20–21) [2]. Інформацією з обмеженим доступом, за цим Законом, є конфіденційна, таємна та службова інформація (ч. 1 ст. 21) [2].

Зазначену класифікацію приймаємо як відправну точку для подальшого дослідження. З огляду на те, що Законом № 2938 відкритою вважається будь-яка інформація, що не віднесена законом до інформації з обмеженим доступом (ч. 2 ст. 20) [2], а також зазначення конкретних груп відомостей, які не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом (ч. 4 ст. 20) [2], можна вважати, що зазначений Закон дає конкретну відповідь щодо відкритої інформації. Тому в подальшому потрібно з'ясувати зміст трьох складових інформації з обмеженим доступом. Поняття конфіденційної інформації визначає Закон № 2938, обумовлюючи, що відносини, пов'язані з правовим режимом такої інформації (ч. 2 ст. 21) та порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї (ч. 3 ст. 21) регулюються законом [2]. Тобто фактично Закон № 2938 із наведеної в ньому класифікації інформації з обмеженим доступом визначає зміст лише конфіденційної інформації. Але визначення конфіденційної інформації міститься і в Законі № 2939 [6]. Однак, незважаючи на те, що обидва закони розроблялися одночасно на основі Закону України «Про інформацію» в редакції 1992 року (Закон № 2657) [18] та прийняті Верховною Радою України в один день, вони по-різному визначають поняття конфіденційної інформації, що продемонстровано у табл. 1.

Таблиця 1

Чинні визначення поняття терміна «конфіденційна інформація»

Закон України «Про інформацію» (ч. 2 ст. 21) [2]	Закон України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 1 ст. 7) [6]
1	2
Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.	Конфіденційна інформація — інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Не може бути віднесена до конфіденційної інформація, зазначена в частині першій і другій статті 13 цього Закону.

У результаті порівняння текстів обох визначень стає незрозумілим, чи є, чи не є конфіденційною інформація про фізичну особу. Колізія цих правових норм двох законів, прийнятих майже одночасно, не дає можливості визначитися, яким з визначень поняття конфіденційної інформації слід керуватися. Обидва визначення сформульова-



ні не зовсім вдало, двома реченнями, що розривають цілісність сприйняття змісту визначення. Хоча перше речення визначення, поданого в графі 2, об'єднуючи зміст двох речень визначення, поданого в графі 1, усуває недолік першого варіанта, однак, у свою чергу, погіршує це визначення додаванням другого речення, яке не стільки уточнює, скільки ускладнює розуміння поняття конфіденційної інформації, маючи при цьому ще й бланкетний характер.

Закон № 2938 ототожнює поняття інформації про фізичну особу з поняттям персональних даних (ч. 1 ст. 10) [2], а Закон № 2297 при визначенні поняття персональних даних такого ототожнення не містить, визначаючи, на відміну від Закону № 2938, відомостями чи сукупністю відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, лише персональні дані (абз. 10 ст. 2) [10]. При цьому зазначений Закон не визначає, які ж конкретні персональні дані є конфіденційними, однак виокремлюючи персональні дані, які не є конфіденційною інформацією, та персональні дані, які не належать до інформації з обмеженим доступом, непрямо вказує на те, що не будь-які персональні дані чи не будь-яка інформація про фізичну особу є конфіденційними.

Конструктивно недосконалими є також визначення таємної та службової інформації в Законі № 2939. Зафіксоване в цьому Законі та процитоване нижче визначення терміна «таємна інформація» має ті ж самі вади, що й визначення терміна «конфіденційна інформація»: «Таємна інформація — інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю» (ч. 1 ст. 8) [6].

Із таємною інформацією пов'язане ще одне неоднозначне законодавче положення. Визначаючи зміст терміна «державна таємниця», Закон № 3855 подає його через одночасне вживання двох термінів — «секретна інформація» і «вид таємної інформації»: «державна таємниця (далі також — секретна інформація) — вид таємної інформації, що охоплює 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 в порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою» (абз. 2 ст. 1) [5].

Стосовно того, що державна таємниця є видом таємної інформації, сумнівів немає. Але якщо секретна інформація є тотожною державній таємниці, то виходить, що особисті секрети (секретну інформацію особистого характеру) слід також відносити до державної таємниці.

Визначення терміна «службова інформація» в Законі № 2939 подається трьома абзацами і виражається мовною конструкцією інфіні-



тивної форми недійсного (умовного) способу дієслова «може належати»:

«1. Відповідно до вимог частини другої статті 6 цього Закону до службової може належати така інформація:

1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряду діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці» (ч. 1 ст. 9) [6].

Такий спосіб формулювання правових норм містить потенційні ризики їх неоднозначного тлумачення і застосування. Через зазначені вище суперечності у визначенні понять конфіденційної, таємної та службової інформації, проблематично більш повно і точно сформулювати визначення поняття відкритої інформації, якою, як зазначалося вище, згідно із Законом № 2938 вважається будь-яка інформація, що не віднесена законом до інформації з обмеженим доступом (ч. 2 ст. 20) [2]. Частково відповідь на це питання дає Закон № 2939 при визначенні поняття публічної інформації:

«1. Публічна інформація — це 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, визначених цим Законом.

2. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом» (ч.ч. 1, 2 ст. 1) [6].

Як бачимо, визначення поняття публічної інформації, як і попередні визначення, сформульоване за тією ж самою невдалою мовною конструкцією — з двох частин. Причому друга частина цієї статті обумовлює, що не вся або не завжди публічна інформація є відкритою. А ст. 6 Закону № 2939 [6] фіксує термін «публічна інформація з обмеженим доступом» і точно так само, як Закон № 2938 класифікує інформацію на конфіденційну, таємну і службову, також поділяє і публічну інформацію на конфіденційну, таємну і службову, а у ст. 10¹ вводить в обіг нове поняття — «публічна інформація у формі відкритих даних», під яким, за цим Законом, слід розуміти публічну інформацію у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання (ч. 1 ст. 10¹) [6]. Наявність статті 10 із значком «1» свідчить про визнання допущеної в цьому Законі прогалини і спробу законодавця шляхом внесення доповнення розтлумачити зафіксоване у ч. 2 ст. 1 твердження про те, що публічна інформація є відкритою. Однак



це тлумачення розходиться із визначенням відкритої інформації, що подається у Законі (ч. 2 ст. 20) [2].

Під час дослідження термінологічного апарату згадався крилатий вираз про букву і дух закону. Продемонстрована суперечливість термінів свідчить про порушення єдності і залежності між буквою і духом закону, тобто між знаковою стороною і змістом формулювань. Залежно від того, які знаки (букви) і в якій послідовності складаються, утворюються слова, які окремо та в сукупності з іншими виражають певний зміст. На відміну від інших писемних стилів, стиль законотворчості не допускає довільних, відмінних від уже раніше зафіксованих в інших актах, формулювань термінів та їх дефініцій. У разі, коли з часом зміст терміна набуває нового змісту, однойменні терміни, що вживаються в різних актах, повинні приводитися до єдиного змісту.

Наведене вище засвідчує, що термінологія, яка вживається в законодавстві з регулювання відносин в інформаційній сфері, потребує уточнення, взаємної узгодженості та вироблення цілісної терміносистеми терміна «інформація». Доцільно закріпити таку систему в Законі України «Про інформацію» як базовому законі й послуговуватися визначеннями понять, встановленими цим Законом, в інших нормативно-правових актах, що регулюють відносини у сфері інформації. Терміносистема терміна «інформація» могла б бути сформована за наведеною на рис. 1 схемою.

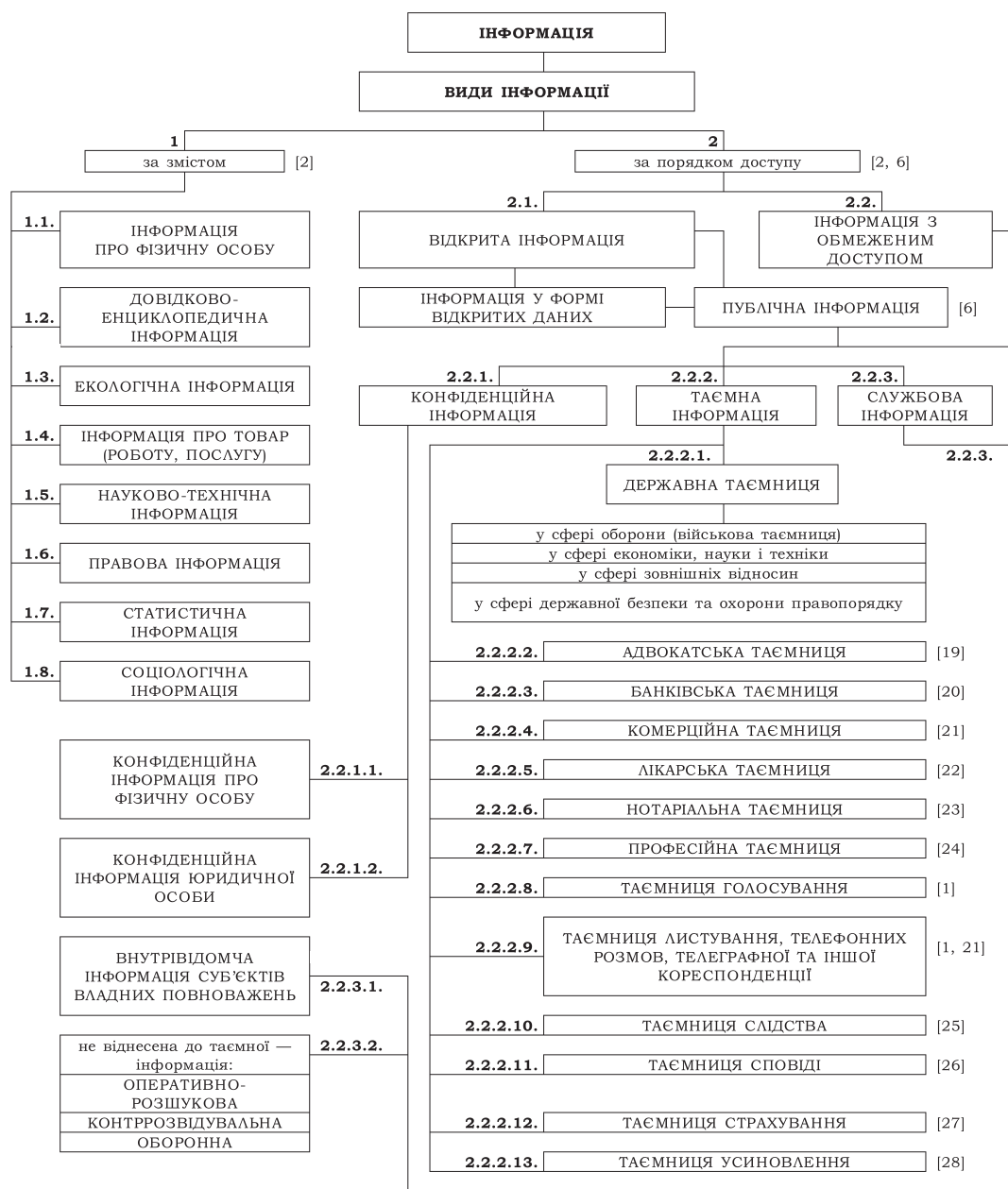


Рис. 1. Терміносистема терміна «інформація»

Не претендуючи на абсолютну вдалість зазначеної схеми, все ж таки можна прийняти її як можливий варіант класифікації похідних від «інформації» термінів і розробити та закріпити в Законі України «Про інформацію» узгоджені за змістом визначення понять цієї термі-



носистеми, приклади окремих з яких запропоновані нижче в табл. 2, 3, 4, 5.

На основі двох різних визначень поняття конфіденційної інформації за Законом № 2938 (ч. 2 ст. 21) [2] і за Законом № 2939 (ч. 1 ст. 7) [6] можна було б сформулювати як однакове і єдине визначення, запропоноване в табл. 2.

Таблиця 2

**Чинні та пропонована редакції визначення поняття терміна
«конфіденційна інформація»**

Чинна редакція за Законом України «Про інформацію» (ч. 2 ст. 21) [2]	Чинна редакція за Законом України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 1 ст. 7) [6]
1	2
Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.	Конфіденційна інформація — інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Не може бути віднесена до конфіденційної інформація, зазначена в частині першій і другій статті 13 цього Закону.
Пропонована редакція визначення поняття терміна «конфіденційна інформація»	
3	
Конфіденційна інформація — інформація, крім випадків, визначених законом, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов, а також в інших випадках, визначених законом.	

У зв'язку з цим, друге речення визначення поняття терміна «конфіденційна інформація», що міститься в ч. 1 ст. 7 Закону № 2939 [6], варто виокремити в самостійну частину 2 цієї статті:

«2. Не може бути віднесена до конфіденційної інформація, зазначена в частині першій і другій статті 13 цього Закону».



Таблиця 3

**Чинна та пропонована редакції
визначення поняття терміна «таємна інформація»**

Чинна редакція за Законом України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 1 ст. 8) [6]	Пропонована редакція
1	2
Таємна інформація — інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю.	Таємна інформація — інформація, яка містить відомості, віднесені до визначених законом видів таємниці, доступ до якої обмежується законом і розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі.

Таблиця 4

**Чинна та пропонована редакції
визначення поняття терміна «службова інформація»**

Чинна редакція за Законом України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 1 ст. 9) [6]	Пропонована редакція
1	2
1. Відповідно до вимог частини другої статті 6 цього Закону до службової може належати така інформація: 1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які 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) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.	Службова інформація — інформація, що міститься у внутрівідомчих службових документах суб'єктів владних повноважень, які пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, а також зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни та не віднесена до державної таємниці.



Таблиця 5

**Чинна та пропонована редакції
визначення поняття терміна «публічна інформація»**

Чинна редакція за Законом України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 2 ст. 21) [2]	Пропонована редакція
1	2
1. Публічна інформація — це 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, визначених цим Законом. 2. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.	Публічна інформація — це відкрита, крім випадків, встановлених законом, 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, визначених законом.

Звичайно, що запропоновані вище редакції визначень дефініцій окремих термінів є лише можливими варіантами, які, навіть у разі їх схвалення в установленому порядку, не змогли б істотно покращити ситуацію.

Підбиваючи підсумки дослідження на підставі результатів проведеної в його ході роботи, можна констатувати, що напрацьована в Україні нормативно-правова база регулювання інформаційної сфери є цілісною системою, яка, ґрунтуючись на конституційних нормах, оптимально достатньо унормовує інформаційні відносини, урівноважує задоволення інтересів особи та держави з метою забезпечення доступу громадян до інформації як однієї з ознак демократичної держави та обмеження доступу до інформації з міркувань забезпечення безпеки як особи, так і держави.

У цілому позитивною оцінкою нормативно-правової бази, що регулює інформаційну сферу, вважати її цілком бездоганною було б некоректно хоча б через виявлену під час дослідження недостатню термінологічну узгодженість, що проявляється в певній недосконалоості як внутріактових, так і міжактових термінологічних зв'язків, внаслідок чого виникають термінологічні суперечності й неточності та пов'язані з ними потенційні ризики щодо неоднозначного тлумачення та застосування окремих норм.

Для розв'язання проблеми неузгодженості термінологічного апарату нормативно-правових актів з регулювання інформаційної сфери



в цілому необхідна цілеспрямована дослідницька робота з усією запропонованою на рис. 1 терміносистемою терміна «інформація», яка була б закріплена в Законі України «Про інформацію» як базовому в інформаційній сфері та могла б використовуватися в однозначних формулюваннях у законодавстві та застосовуватися в практичній діяльності.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/AGbbJ9>.
2. Про інформацію : Закон України від 13.01.2011 р. № 2938-VI / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/sHcaGA>.
3. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/W6XHaN>.
4. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/kboqxP>.
5. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/PuyKd3>.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/wtR5H>.
7. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/j5KFEi>.
8. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/SwbsNj>.
9. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/pXU9r4>.
10. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/orjTK>.
11. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/vDexQM>.
12. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» : постанова Верховної Ради України від 31.03.2016 р. № 1073-VIII / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/HiXaLo>.
13. Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах : постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 р. № 373 / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/8QsL1p>.
14. Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної фор-



- ми власності : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 р. № 1452 / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/93ejfK>.
15. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 р. № 1453 / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/2JoUbh>.
 16. Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію : постанова Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 р. № 736 / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/dSiApz>.
 17. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю : наказ Служби безпеки України від 12.08.2005 р. № 440, зареєстр. у Міністерстві юстиції України 17.08.2005 р. за № 902/11182 / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/N64ZcB>.
 18. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/3RbyZ>.
 19. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/aykcbq>.
 20. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/Z6kZhL>.
 21. Цивільний кодекс України від 06.01.2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/uQ0BTD>.
 22. Основи законодавства про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/pdjNQm>.
 23. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/A1x8eJ>.
 24. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/jVNxis>.
 25. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/iXJGpU>.
 26. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 р. № 987-XII / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/QD83A5>.
 27. Про страхування : Закон України від 07.03.1996 р. № 85/96-BP / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/FZz91C>.
 28. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. № 2947-III / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/zKr498>.

Надійшла до редакції 10.06.2017

**Савицкий В. Т. Доступ и ограничение доступа к информации: обеспеченная свобода и предупрежденная опасность**

Обосновывая актуальность темы исследования важности информации как особого тактического и стратегического общественного продукта в условиях гибридной, в том числе информационной, войны Российской Федерации против Украины, исследуется нормативно-правовое регулирование информационной сферы с точки зрения соотношения интересов личности и государства в обеспечении права доступа к информации и ограничения такого доступа из соображений обеспечения национальной безопасности. В контексте указанных темы и задачи анализируется содержание соответствующих норм Конституции Украины, ряда специальных законов, а также других нормативно-правовых актов. На основании полученных в ходе исследования результатов делается вывод о том, что наработанная в Украине нормативно-правовая база регулирования информационной сферы является целостной системой, которая, основываясь на конституционных нормах, оптимально достаточно регулирует информационные отношения, уравнивает удовлетворение интересов личности и государства в целях обеспечения доступа граждан к информации как одного из признаков демократического государства и ограничения доступа к информации из соображений обеспечения безопасности как личности, так и государства. Вместе с тем, обращается внимание на обнаруженную в ходе исследования недостаточную терминологическую согласованность, что проявляется в определенном несовершенстве как внутриактовых, так и междуактовых терминологических связей, вследствие чего возникают терминологические противоречия и неточности и связанные с ними потенциальные риски неоднозначного толкования и применения отдельных норм. Сформулирован вывод о том, что для решения проблемы несогласованности терминологического аппарата нормативно-правовых актов по регулированию информационной сферы в целом необходима целенаправленная исследовательская работа со всей, предложенной им терминосистемой термина «информация», предлагается закрепить ее в Законе Украины «Об информации» как базовом в информационной сфере, что обеспечило бы использование терминов в однозначных формулировках в законодательстве, и применение в практической деятельности.

Ключевые слова: информация, информационная сфера, информационная безопасность, доступ к информации, ограничение доступа к информации.



Savytskyi, V. T. Access and Restriction of Access to Information: Provided Freedom and Precautionary Danger

In substantiating the relevance of the research topic, the importance of information as a special tactical and strategic social product in the conditions of the hybrid, including informational war of the Russian Federation against Ukraine, the author sets the goal to investigate the legal regulation of the information sphere in terms of the balance of interests of the individual and the state in providing rights of access to information and restriction of such access for reasons of national security. In the context of the theme and tasks the content of relevant norms of the Constitution of Ukraine, a number of special laws, as well as other normative legal acts is analyzed. On the basis of the results obtained during the research, the author concludes that the legal framework regulating the information sphere developed in Ukraine is an integral system, which, based on constitutional norms, optimally sufficiently regulates information relations, balances the satisfaction of the interests of the individual and the state in order to provide citizens with access to information as one of the hallmarks of a democratic state and limiting access to information for reasons of security of both individual and the state. At the same time, the author draws attention to the lack of terminological consistency found during the study, which is manifested in a certain imperfection of both intra-act and inter-act terminological bounds, as a result of which terminological contradictions and inaccuracies occur and potential risks associated with it concerning ambiguous interpretation and application of individual norms. The author believes that in order to solve the problem of inconsistency of the terminological apparatus of normative legal acts on regulation of the information sphere in general, a focused research work is required with the proposed with terminology system of term «information» proposed by him, proposes to consolidate it in the Law of Ukraine «On Information» as a basic in the information sphere, which would ensure the use of terms in unambiguous language in the legislation, and application in practice.

Keywords: information, information sphere, information security, access to information, restriction of access to information.

