

УДК 340.12:342.727(477)

В. С. Політанський, аспірант Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Обмеження права на доступ до інформації

У статті досліджується обмеження права на доступ до інформації у процесі становлення фундаментального права людини на інформацію. Такі обмеження права на доступ до інформації стають об'єктом правового регулювання з боку держави. Слід виходити з того, що велика кількість обмежень права на доступ до інформації базується на різних економічних, державно-правових, соціальних, трудових, екологічних, кримінальних та інших відносинах, що ефективно розвиваються за умов існування правової держави, яка базується на законі, повазі до прав і свобод людини і громадянина. Виокремлюються особливості обмежень права на доступ до інформації.

Ключові слова: право на інформацію, обмеження, конфіденційна інформація, таємна інформація, службова інформація, гарантованість, обмеженість, відкритість, доступність, свобода, інформація, достовірність, повнота, правомірність, поширення, використання, зберігання.

Питання про права людини є основними для конституцій демократичних, правових, соціальних держав. Зокрема, у розділі II Конституції України закріплено основні положення щодо прав і свобод людини і громадянина, їх забезпечення та захисту. Водночас функціонування сучасного суспільства неминує породжувати ситуації, які потребують від держави обмежити громадянські права та свободи, оскільки певні обмеження

конституційних прав одних осіб одночасно є гарантією реалізації прав інших.

Так, відповідно до ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Але здійснення цих прав може бути обмежене законом 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 [7].

Предметом дослідження у статті є обмеження права на доступ до інформації у процесі становлення фундаментального права людини на інформацію.

Метою статті є визначення, встановлення та розкриття змісту обмеження права на доступ до інформації.

Серед відомих вчених, які досліджували обмеження права на доступ до інформації, – Н. В. Кушакова-Костицька, А. Ю. Владимирець, Т. А. Костецька, А. І. Марушак, Г. О. Шлома, І. Л. Бачило, О. В. Нестеренко, Н. М. Ковальова, В. А. Копілова, О. В. Кохановська, Є. Ю. Захаров, В. М. Брижко, В. В. Масич, Є. В. Петров, В. Г. Пилипчук, О. Б. Червякова, А. Б. Венгерова, Б. М. Гоголь, В. Ю. Ярош, М. В. Якушев, Є. В. Петров, Ч. Н. Азімов, Т. В. Чубакура, О. В. Заєць та ін.

Право на інформацію, яке є фундаментальним правом особи та гарантується Конституцією України, а також Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, складається з трьох частин: свобода думки і слова, вільне вираження поглядів і переконань, право на вільне отримання і поширення інформації. Встановлюється також виключний перелік обмежень перерахованих прав [9].

Отже, за Конституцією України право на доступ до інформації може бути обмежене виключно законом:

- в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності і 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 [7].

Ці положення повністю збігаються із статтями 8, 9, 10 та 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [4].

Розглядаючи обмеження права на інформацію та його захист в Україні, слід мати на увазі, що воно також закріплено у законах України «Про інформацію» (від 2 жовтня 1992 р.), «Про державну таємницю» (від 21 січня 1994 р.); у Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію»; у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права; постанові Кабінету Міністрів України «Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці» (від 9 серпня 1993 р.) [10, с. 67].

Так, Закон України України «Про інформацію» встановлює обмеження на свободу інформації, наводячи у ст. 46 перелік тих відомостей, поширення та розголошення яких забороняється. Стаття 3 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (від 16 листопада 1992 р.) містить перелік підстав, які обмежують право на інформацію. Згідно з цією статтею, наприклад, забороняється використання друкованих засобів масової інформації для втручання в особисте життя громадян, посягання на їх честь і гідність.

Зокрема, нормами Закону України «Про інформацію» 1992 р. (перша редакція) визначено, яка саме інформація належить до інформації з обмеженим доступом, її поділ за правовим режимом на конфіденційну, таємну та службову, визначались її види, а також обмеження щодо доступу до інших видів інформації [15].

Відповідно до ч. 4 ст. 21 Закону України «Про інформацію» до інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості:

- 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;

- інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Питання належного правового регулювання обігу інформації з обмеженим доступом цікавить і науковців. Т. А. Костецька зазначає, що «потреба забезпечення об'єктивної рівноваги між вільним доступом до інформації всім, хто того потребує, і захистом інтересів особи, держави, суспільства спричинила законодавче визначення поділу інформації з обмеженим доступом на конфіденційну, таємну та службову» [8, с. 28].

Таким чином, «інформація з обмеженим доступом» — це відомості конфіденційного таємного та/або службового характеру, правовий статус яких передбачений законодавством України, які визнані такими відповідно до встановлених юридичних процедур і доступ до яких обмежений власником таких відомостей [11, с. 532]. Обмеження права на доступ до інформації за своїм правовим режимом відповідно до ст. 21 Закону України «Про інформацію» поділяється на конфіденційну, таємну та службову [15].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» обмежує доступ до інформації, володільцем якої є суб'єкт влад-

них повноважень, якщо її віднесено на підставі трискладового тесту (ч. 2 ст. 6) до службової, конфіденційної або таємної інформації. Трискладовий тест як спеціальний алгоритм перевірки наявності обґрунтованих підстав для обмеження в доступі має застосовуватися до всієї інформації, доступ до якої обмежується.

Так, обмеження доступу відбувається, якщо дотримано сукупність трьох складових.

Перша складова. Обмеження доступу до інформації відбувається:

- виключно в інтересах національної безпеки, та/або
- територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, та/або
- для охорони здоров'я населення, та/або
- для захисту репутації або прав інших людей, та/або
- для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, та/або
- для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя.

Друга складова. Розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам (Кримінальний кодекс України визначає істотну шкоду, якщо вона полягає у завданні матеріальних збитків, як шкоду, яка в 100 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян).

Третя складова. Шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [13].

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

До конфіденційної інформації може належати як інформація про її володільця (наприклад, персональні дані), так і інша інформація, що потрапила у володіння приватного суб'єкта (ноу-хау, відомості про якусь непублічну подію, властивості природних об'єктів, їх місцезнаходження тощо) [3]. Конфіденційну інформацію можна поділяти на таку, яка є власністю держави, та інформацію, яка не належить державі.

Правовий режим конфіденційної інформації, що є власністю держави, значною мірою визначається положеннями Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893.

Відповідно до цієї Інструкції Переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави і якій надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» (далі — гриф «ДСК»), розробляються і вводяться в дію міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, в яких створюються або у володінні, користуванні чи розпорядженні яких перебувають ці відомості [14].

Одним із специфічних видів інформації з обмеженим доступом є конфіденційна інформація про особу. Її правовий статус визначається Законом України «Про інформацію», а офіційне тлумачення викладене у Рішенні Конституційного Суду України № 5-зп від 30 жовтня 1997 р. (справа К. Г. Устименка). Зокрема, зазначається, що частину четверту статті 23 Закону України «Про інформацію» треба розуміти так, що забороняється не лише збирання, а й зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її попередньої згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту, прав та свобод людини. До конфіденційної інформації про особу, зокрема, належать такі відомості про особу: освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані [17].

Таємна інформація — це інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю (банківську, комерційну, службову, професійну, адвокатську тощо), розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі. Таємною також є інформація з обмеженим доступом, яка має вищий порівняно з іншими категоріями ступінь захис-

ту, утаємниченої інформації, оскільки її розголошення одно-значно спричинить завдання шкоди певній особі, суспільству, державі. Надання інформації статусу таємної має здійснюватися після застосування механізму трискладового тесту, який уже згадувався, що не є характерним для конфіденційної інформації – з огляду на особливості регулювання відносин щодо неї (більше свободи у суб'єкта) приватні суб'єкти тут відносять інформацію до конфіденційної на власний розсуд [3].

Таємна інформація має бути передбачена законом. До видів таємної інформації, які передбачені чинним законодавством, відносимо державну, комерційну, службову, професійну, військову, банківську, адвокатську та інші види таємниць [13]. Наведемо визначення деяких із них.

Особливості правового статусу державної таємниці визначаються Законом України «Про державну таємницю», відповідно до якого державна таємниця – 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 такою (державною таємницею) у порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю», і підлягають охороні державою. Порядок обігу таємної інформації та її захисту визначається відповідними державними органами за умови додержання вимог, що встановлені цим законом. Порядок і строки обнародування цієї інформації визначаються цим же законом [12].

Статтею 505 ЦК України визнано, що комерційна таємниця – це інформація, яка є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якої вона належить, у зв'язку із цим має комерційну цінність. Це можуть бути відомості технічного, організаційного, комерційного, виробничого та іншого характеру [18].

Професійна таємниця – це стан збереження матеріалів, документів, інших відомостей, якими користуються в процесі та у зв'язку з виконанням своїх посадових обов'язків посадові

особи державних органів під час проведення перевірок, ревізій, обслідувань і про які забороняється розголошувати у будь-якій формі до моменту прийняття певних рішень [16].

Службова інформація – це така інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню 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 [19]. Службова інформація може міститися лише в документах суб'єктів владних повноважень, визначених у ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», що стосується їх діяльності.

Закон України «Про доступ до публічної інформації», зокрема ст. 9, чітко окреслює коло інформації, яка може належати до категорії «службова»:

1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню 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 у процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Отже, якщо інформація належить до зазначеного кола, вона може отримати статус «службової». При цьому у ч. 1 ст. 9 вказано, що належати до службової така інформація може відповідно до вимог ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», тобто після застосування так званого «трискладового тесту» [13].

Віднесення інформації до службової не означає, що вона не є публічною. Свій «публічний статус» вона зберігає, проте переходить до категорії інформації з обмеженим доступом. Таким чином, при наданні відповіді на запит на інформацію щодо до-

кументів, які містять службову інформацію, Законом передбачено повторне проведення «трискладового тесту» у кожному конкретному випадку у зв'язку з тим, що можуть бути відсутні законні підстави для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше [6, с. 13].

Поруч із цим не може бути обмежено доступ до інформації (віднесення до службової) про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умов отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно [5].

Правове регулювання обмеження доступу до інформації в незалежній Україні хоча й не є досконалим, проте залишається під постійною увагою як громадянського суспільства, так і держави. Про це свідчать численні наукові дослідження, підвищена увага інститутів громадянського суспільства, а також (що є особливо обнадійливим), зміни у чинному законодавстві і прийняття нових необхідних законів в інформаційній сфері. Зокрема, безперечним досягненням демократичного суспільства в Україні і кроком на шляху розбудови правової держави стало набуття чинності законами України «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації». Водночас норми цих законів остаточно не усунули суперечності між захистом приватних даних та правом на свободу інформації. І це призводить до необхідності віднайти баланс із метою недопущення конфлікту між двома рівними правами людини.

Доступ до інформації є складовою суб'єктивного права особи на інформацію й інститутом інформаційного (об'єктивного) права. Тому обмеження цього права, як зауважив В. М. Брижко, «може перетворитись на його порушення, якщо законодавством детально не передбачається механізм контролю і гарантії відновлення обмежених прав» [1]. З огляду на це пропонується закріпити в Інформаційному кодексі, який має стати «інформаційною конституцією», тобто основним і системоутворювальним законом у сфері інформаційних відносин, поняття та принципи обмеження доступу до інформації.

І відповідно до них має здійснюватися правове регулювання доступу до окремих видів інформації, встановлення режимів доступу до інформації з метою недопущення як обмеження реалізації інформаційних прав особи, суспільства, держави, так і зловживань такими правами.

Список використаних джерел

1. Брижко, В. М. Методологічні та правові засади упорядкування інформаційних відносин [Текст] / В. Брижко. – К. : ТОВ «ПанТот», 2009. – 418 с.
2. Владимирець, А. Ю. Теоретичне обґрунтування обмеження права на інформацію [Текст] / А. Ю. Владимирець // Цінності сучасного конституціоналізму. – Х. : Права людини, 2012. – С. 253–255 .
3. Головенко, Р. Доступ до інформації: до і після законодавчих змін [Електронний ресурс] / Р. Головенко. – Режим доступу : www.imi.org.ua/en/node/31992. – Заголовок з екрана.
4. Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод: основні положення, практика застосування, український контекст [Текст] / за ред. О. Л. Жуковської. – К. : ЗАТ «Віпол», 2004. – 531 с.
5. Захаров, Є. Доступ до інформації в Україні [Текст] / Є. Захаров // Свобода інформації та право на приватність в Україні ; Харківська правозахисна група. – Х. : Фоліо, 2004. – 95 с.
6. Золотар, О. Свобода інформації в контексті концепції природного права [Текст] / О. Золотар // Правова інформатика. – 2011. – № 1(29). – С. 12–15.
7. Конституція України [Текст] : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254 к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 34.
8. Костецька, Т. А. Право на інформацію в Україні [Текст] / Т. А. Костецька ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 1998. – 39 с.
9. Котюжинська, Т. Право на інформацію – зміни необхідні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [//www.justinian.com.ua/article.php?id=3308](http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3308).
10. Кушакова, Н. Конституційне право на інформацію: правомірні та неправомірні обмеження [Текст] / Н. Кушакова // Вісн. Конституц. Суду України. – 2002. – № 3. – С. 66–70.
11. Марущак, А. І. Інформаційне право: доступ до інформації [Текст] : навч. посіб. / А. І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.
12. Про державну таємницю [Текст] : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 1.

13. Про доступ до публічної інформації [Текст] : Закон України від 19 листопада 2012 р. № 4711-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 32. – Ст. 6.
14. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 № 1893 // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 938. – Ст. 28.
15. Про інформацію [Текст] : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 46.
16. Про Рахункову палату [Текст] : Закон України від 11 липня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 20.
17. Рішення Конституційного Суду України № 5-зп від 30 жовтня 1997 року (справа К. Г. Устименка) у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 46. – Ст. 23.
18. Цивільний кодекс України [Текст] : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – Ст. 505.
19. Шлома, Г. О. Службова таємниця як елемент інформаційних відносин в Україні [Текст] / Г. О. Шлома // Молодь у юридичній науці : зб. тез доп. міжнар. наук. конф. молодих вчених «Другі осінні юридичні читання» (14–15 листоп. 2003 р.). – Хмельницький, 2003. – С. 162–163.

Стаття надійшла 16 липня 20013 р.

В. С. Политанский

Ограничение права на доступ к информации

В статье исследуется ограничение права на доступ к информации в процессе становления фундаментального права человека на информацию. Такие ограничения права на доступ к информации становятся объектом правового регулирования со стороны государства. Следует исходить из того, что многие ограничения права на доступ к информации базируются на различных экономических, государственно-правовых, социальных, трудовых, экологических, уголовных и других отношениях, которые эффективно развиваются при условии существования правового государства, базирующегося на законе, уважении прав и свобод человека и гражданина.

Выделяются особенности функционирования ограниченной права на доступ к информации.

Ключевые слова: право на информацию, ограничения, конфиденциальная информация, секретная информация, служебная информация, гарантированность, ограниченность, открытость, доступность, свобода, информация, достоверность, полнота, правомерность, распространение, использование, хранение.

V. S. Politanskyi

Restriction of the right of access to information

The article examines the limitations on the right of access to information in the making a fundamental human right to information. Such restrictions on the right of access to information are subject to regulation by the state primarily to constitutional law and the media. One should bear in mind that a large number of restrictions on the right of access to information based on various economic, public, legal, social, labor, environmental, criminal, and other ways that effectively develop when there is rule of law, which in turn is based on the law, respect for the rights and freedoms of man and citizen.

It highlighted the peculiarities of functioning limits the right of access to information.

Attention is drawn to thoughts of famous scientists such as - constitutionalists who believed that the functioning of society inevitably creates situations that require the state to restrict civil rights and freedoms, as some limitations of the constitutional rights of one person at a time is a guarantee of others.

The paper provides a list of information that can not be attributed to the information of restricted access and are processed on a large number of laws and regulations.

Studies of this issue of restrictions on the right to information carried by detailed processing and disclosure of the main parts of classified information as confidential, secret or proprietary information and.

Emphasis is placed on the legal regulation of limited access to information in independent Ukraine, although it is not perfect but remains constant attention both civil society and the state. This is confirmed by numerous scientific studies, the increased attention of civil society, and that is especially encouraging changes in the current legislation and the adoption of new laws needed in the information sector.

The study of this question is by analyzing the works of famous Ukrainian and Russian scientists of the Soviet period as well as the present, which became the subject of study of the proposed article.

Keywords: *right to information, restrictions, confidential information, secret information, service information, guaranteed, limited openness, accessibility, freedom of information, reliability, completeness, legality, distribution, use, storage.*