

Те, що особи, позбавлені батьківщини, шукають притулку в Україні, є свідченням толерантності нашого народу, демократичності державного ладу. Біженці стають одним з елементів українського суспільства, що так чи інакше справляє вплив на його подальший розвиток. Тому з точки зору національної безпеки, попередження нелегальної міграції держава повинна чітко відслідковувати міграційні процеси та контролювати, хто і з якою метою перебуває на її території.

*Надійшла до редколегії 18. 10. 99*

*Ю. Тодика*, член-кореспондент АПрН України,

*В. Серьогін*, кандидат юридичних наук

### **Вдосконалення законодавства про інформацію з обмеженим доступом — вимога сьогодення**

Одним з вихідних положень демократичної, правової держави є верховенство закону в правовій системі, оскільки в законі найбільш чітко втілюється воля народу. Як позитивна тенденція розвитку нормотворчого процесу в Україні в останні роки спостерігається підвищення ролі закону в національній правовій системі. Значною мірою це стосується й інформаційної сфери, але дана тенденція у ній ще не одержала належного розвитку, що негативно впливає на весь блок інформаційних відносин і насамперед на гарантування прав громадян на інформацію.

Право на інформацію визнане світовим співтовариством як одне з основних прав людини і сприйняте конституційним законодавством всіх демократичних країн. Не стала винятком й Україна: ч. 2 ст. 34 Конституції 1996 р. проголосила, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір. Водночас Основний Закон чітко визначив підстави і межі здійснення цього права, закріпивши, що 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.

На жаль, положення Конституції України щодо обмеження права на інформацію нині грубо порушуються. Зокрема, не додержується конституційна вимога про те, що здійснення права на інформацію може бути обмежене лише законом, оскільки на сьогодні такі обмеження поряд із законами “Про інформацію”, “Про державну таємницю”, “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” та ін. визначаються ще й низкою підзаконних актів. Так, порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, регламентується відповідною Інструкцією, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893<sup>1</sup>. Положення про порядок надання, скасування та переоформлення допуску громадян України до державної таємниці затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 липня 1996 р. № 878 (офіційно не публікувалося), а Звід відомостей, що становлять державну таємницю, затверджено наказом Держкомсекретів від 31 липня 1995 р. № 47<sup>2</sup>.

Див.: Урядовий кур’єр. 1998. № 236–237. 10 груд.

<sup>2</sup> Див.: Там само. 1995. № 123–124. 17 серп.

Частини 6 і 7 ст. 30 Закону “Про інформацію” всупереч Конституції України зобов’язують регламентувати через спеціальний закон лише державну таємницю, а право визначати порядок обігу іншої таємної інформації надають відповідним державним органам, тобто допускають підзаконний шлях регламентації, що й здійснюється на практиці позначенням відповідних відомчих документів спеціальними грифами “Таємно” або “Для службового користування”. Згідно з Інструкцією (п. 1, абз. 2) переліки конфіденційної інформації, яка є власністю держави і якій надається гриф обмеження доступу “Для службового користування”, 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 утворюються або у володінні, користуванні чи розпорядженні яких перебувають ці відомості.

Підзаконна регламентація обмежень доступу до інформації містить загрозу викривлення і навіть прямого порушення вихідних конституційних положень і в результаті здатна звести нанівець весь демократичний потенціал чинного інформаційного законодавства. Переважна більшість відомчих актів, які визначають перелік відомостей, що становлять інформацію з обмеженим доступом, самі позначаються грифом “Таємно” або “Для службового користування”, а тому офіційно не публікуються. Таким чином практично унеможлиблюється неупереджений аналіз підстав засекречування. Більш того, неопублікування низки відомчих нормативних актів, пов’язаних з обмеженнями щодо реалізації права на інформацію (серед яких — наказ Держкомсекретів від 8 грудня 1994 р. № 44 “Зобов’язання громадянина України у зв’язку з допуском до державної таємниці”, Перелік психічних захворювань, при наявності яких громадянин не може бути допущений до державної таємниці, затверджений наказом МОЗ та Держкомсекретів від 15 грудня 1994 р. № 305/46 та ін.) є грубим порушенням ч. 2 ст. 57 Конституції України, яким закріплено обов’язковість доведення до відома населення у порядку, встановленому законом, нормативно-правових актів, що визначають права і обов’язки громадян.

Слід чітко усвідомлювати, що кожна урядова структура намагається якомога більше “відгородитися” від сторонніх поглядів щодо її діяльності шляхом засекречування відповідної інформації, оскільки гласність дає широкі можливості для критики прийнятих органом влади рішень і здійснених ним заходів. Тому надання виключно законодавчої форми усім обмеженням права на інформацію не тільки піднімає рівень правової регламентації інформаційних відносин, а й унеможлиблює необґрунтовану секретність і відомче свавілля у даній сфері.

Законодавству про інформацію з обмеженим доступом не вистачає системності, що ускладнює як правозастосування, так і реалізацію пересічними громадянами свого конституційного права на інформацію. Тому нині конче важливо завершити законодавче оформлення правовідносин щодо доступу до охоронюваної законом інформації. Для

цього перш за все слід чітко визначитися з видами інформації з обмеженим доступом, адже Закон “Про інформацію” передбачає два види інформації з обмеженим доступом: конфіденційну і таємну, але визначення кожного з цих видів є вельми розпливчастими і не містять їх поділу на підвиди (крім державної таємниці).

У цьому аспекті вітчизняне інформаційне законодавство поступається не тільки законодавству розвинутих країн західної демократії, а й навіть законодавству деяких країн СНД. Зокрема, у Росії законодавчо оформлена чітка класифікація інформації з обмеженим доступом на таємну і конфіденційну. Підвидами конфіденційної інформації російське законодавство визнає: персональні дані; таємницю слідства і судочинства; службову таємницю; професійну таємницю (лікарську, нотаріальну, адвокатську, таємницю листування, телефонних розмов, поштових відправлень, телеграфних повідомлень та ін.); комерційну таємницю; винахідницьку таємницю (відомості про сутність винаходу, корисної моделі чи промислового зразка до офіційної публікації інформації про них)<sup>1</sup>. Вважаємо, що російський досвід може бути взятий за взірць і вітчизняним законодавцем, хоча, на наш погляд, відомості, що становлять таємницю комунікацій (телефонних розмов та ін.), слід об’єднати з персональними даними в окремий підвид конфіденційної інформації — відомості, що становлять таємницю приватного життя (або, як називають це явище на Заході, “прайвесі”).

Див.: Перечень сведений конфиденциального характера. Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. №188 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 10. Ст. 1127.

Одні види інформації з обмеженим доступом можна вивести із тексту самого Закону “Про інформацію”, інші — із чинного законодавства, що регламентує відповідні види суспільно значущої діяльності. Так, у ч. 3 ст. 46 Закону “Про інформацію” йдеться про неприпустимість розголошення відомостей, що стосуються лікарської таємниці, грошових вкладів, прибутків від підприємницької діяльності, усиновлення (удочеріння), листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень. Законом “Про свободу совісті та релігійні організації” передбачено захист таємниці сповіді, Основами законодавства про охорону здоров’я — захист медичної (лікарської) таємниці. Закон

“Про міліцію” (ч. 3 ст. 5) забороняє розголошувати відомості, що стосуються особистого життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов’язків не вимагає іншого. Закон “Про Службу безпеки України” забороняє розголошувати інформацію про конфіденційні відносини СБУ з особами, що здійснюють їй допомогу (ч. 4 ст. 28), а також факт належності співробітників СБУ до її оперативних підрозділів (ч. 6 ст. 28). Закон “Про оперативно-розшукову діяльність” забороняє передавати і розголошувати відомості про нерозкриті злочини чи такі, що можуть зашкодити слідству або інтересам людини, безпеці України (ч. 10 ст. 9), а також покладає обов’язок знищувати отримані в результаті оперативно-розшукової діяльності відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини, якщо вони не містять інформації про вчинення заборонених законом дій (ч. 12 ст. 9). Не підлягають передачі і розголошенню результати оперативно-розшукової діяльності, які згідно з законодавством становлять державну, військову і службову таємницю, а також відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини. В цілому обмеження на доступ до певної інформації містяться в кількох десятках законів України, урядових і відомчих нормативних актів.

Настав час систематизувати правові норми, які визначають види інформації з обмеженим доступом, узгодивши їх з конституційними приписами і положеннями Закону “Про інформацію”. Безумовно, з теоретичної точки зору найкраще було б відразу розробити і прийняти єдиний, кодифікований Закон “Про інформацію з обмеженим доступом”. Проте це зробити практично неможливо з огляду на обсяг існуючого нормативного матеріалу, значну кількість “прогалин” у чинному інформаційному законодавстві та безліч наукових, концептуальних підходів до вирішення цих проблем. Тому до систематизації законодавства про інформацію з обмеженим доступом слід підходити зважено, помірковано і ґрунтовно. Помилки у цій справі можуть призвести до спричинення значної шкоди як національній безпеці, так і конституційним правам багатьох громадян, стабільності конституційного ладу.

Беручи до уваги наведене, перш за все слід консолідувати всі наявні норми чинного законодавства, які певним чином регламентують режим доступу до інформації з обмеженим доступом. Це дозволить спершу чітко зорієнтуватися в наявному нормативному масиві, виявити всі підвиди інформації з обмеженим доступом, визначити

основні підходи законодавця до регламентації відносин, пов'язаних з діяльністю щодо одержання, використання, поширення і зберігання охоронюваних законом відомостей.

Наступним кроком на цьому шляху має бути розробка спеціальних законів по кожному з видів інформації з обмеженим доступом, які б встановлювали відповідні правові режими з урахуванням особливостей охоронюваних відомостей, підстав і характеру обмеження доступу до них. У цих законах повинні закріплюватися категорії відомостей, що належать до інформації з обмеженим доступом, обмеження права власності на відповідну інформацію, порядок віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом і зміст їх охорони, підстави і порядок надання доступу до інформації даного роду, порядок оскарження рішень з питань надання доступу до інформації з обмеженим доступом. Особлива увага при цьому має бути приділена процедурним аспектам, а також відповідальності за порушення встановлених правил, зокрема за необґрунтовану відмову в наданні охоронюваної інформації або встановлення не передбачених законом умов для надання доступу до неї. За зразок майбутніх законів про інформацію з обмеженим доступом можна взяти чинний Закон “Про державну таємницю”, який більш як за п'ять років з набрання ним чинності довів свою доцільність, обґрунтованість і досить високий рівень юридичної техніки.

Переліки охоронюваних відомостей мають бути вичерпними (“закритими”) і оформлюватися у вигляді додатків до відповідних законів. Складання вичерпних переліків відомостей, що становлять інформацію з обмеженим доступом, може бути здійснено у досить стислі строки, оскільки такі переліки вже зараз більш-менш систематизовано існують у межах окремих урядових структур і оформлені відомчими нормативними актами згідно з Інструкцією від 27 листопада 1998 р. До складання таких переліків доцільно залучити фахівців відповідних міністерств і відомств, працівників спецбібліотек і архівів, які можуть надати значну допомогу у систематизації наявних відомостей з обмеженим доступом. Водночас з огляду на схильність урядових структур до зайвої секретності первісні варіанти розроблених переліків охоронюваної законом інформації необхідно піддавати ретельній експертизі у профільних комітетах Верховної Ради (зокрема, у комітетах з питань безпеки і оборони, з питань правової реформи, з

питань свободи слова та інформації) із залученням фахівців у галузі конституційного, адміністративного права, інформатики, охорони інформації та ін.

У кожному із законів про інформацію з обмеженим доступом має відтворюватися конституційна заборона будь-якої підзаконної регламентації обмежень на доступ до інформації. Відомче розширення, тлумачення і деталізація секретності повинні бути заборонені.

Чинне інформаційне законодавство страждає на відсутність правоохоронних і процесуальних норм, внаслідок чого значна частина його положень виявляється позбавленою належних гарантій реалізації. Зокрема, ст. 47 Закону “Про інформацію” передбачає вичерпний перелік порушень законодавства про інформацію, вчинення яких є підставою для дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної або кримінальної відповідальності. Частина 7 ст. 35 цього Закону закріплює, що необґрунтована відмова у наданні змоги для ознайомлення з офіційними документами або порушення визначеного терміну її надання без поважних причин тягне за собою дисциплінарну або іншу відповідальність посадових осіб державних установ у порядку, встановленому законами України. Однак ні в КК, ні в КпАП відповідних норм немає. Тому при розробці законів, які регламентують правовий режим доступу до відомостей, що становлять охоронювану законом таємницю, слід забезпечити органічний зв’язок конституційно-правових норм з нормами цивільного, трудового, кримінального та адміністративного права.

Для цього у законах про інформацію з обмеженим доступом повинен застосовуватися не бланкетний, а відсилковий спосіб викладення правових норм з обов’язковою вказівкою на конкретні статті відповідних кодексів, законів і диференціацією відповідальності. З метою забезпечення цілісності правового регулювання інформаційних відносин розробка законодавства про інформацію з обмеженим доступом має здійснюватися узгоджено з удосконаленням чинного галузевого законодавства, а до законопроектних робіт по інформаційному блоку доцільно залучати фахівців не тільки з конституційного, а й з адміністративного, цивільного, кримінального, трудового та інших галузей права.

Нарешті, завершальним етапом систематизації законодавства про інформацію з обмеженим доступом має стати створення єдиного, кодифікованого акта — Закону “Про інформацію з обмеженим доступом”, який охоплював би правовим регулюванням весь комплекс інформаційних відносин, пов’язаних з реалізацією права на інформацію щодо охоронюваних державою відомостей. В процесі кодифікаційних робіт у цьому напрямку мають усуватися “прогалини”, коригуватись застарілі підходи законодавця, по можливості уніфікуватися процедури допуску до охоронюваних відомостей, удосконалюватися механізми захисту інформації з урахуванням останніх досягнень науково-технічного прогресу. На цьому ж етапі повинні бути сформульовані уніфіковані визначення, єдина термінологія, загальні підходи до структури та змісту закону. Всі вичерпні переліки відомостей, доступ до яких обмежено, мають бути взяті з підданих кодифікації законів, доопрацьовані і представлені у вигляді додатків до Закону “Про інформацію з обмеженим доступом”.

Здійснення зазначених заходів щодо систематизації інформаційного законодавства України дасть можливість підняти його рівень до вимог сьогодення, забезпечити реалізацію конституційного права громадян на інформацію і водночас здатне стати надійним засобом боротьби з синдромом секретності — цим важким спадком адміністративно-командної системи. Адже лише “відкрите” суспільство здатне до саморозвитку і забезпечення демократичних ідеалів, а “закрите” — приречене на загнивання і деградацію.

*Надійшла до редколегії 22.10.99*