

УДК 347.775:004.056.52(477)

С. Л. Ємельянов

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ КЛАСИФІКАЦІЇ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ В УКРАЇНІ

Проблему захисту найбільш важливої інформації та застосування обмежень щодо її обігу можна цілком справедливо вважати *«найбільш давнім напрямком інформаційної безпеки держави»* [1, с. 332], який має багатовікову історію.

Наприклад, у 1295 р. у Берліні спеціальним розпорядженням властей іноземцям заборонялося працювати на місцевих ткацьких верстатах, щоб ті *«не взнали секретів їх роботи»*. Каменотеси Страсбурга в 1459 р. ухвалили суворе рішення, що забороняло *«чи всім купцям, чи тим, що базикають, відкривати секрети, якими вони (каменотеси) можуть вправно і швидко працювати»* [2]. У XVII столітті в німецькому місті Насау за розголошення іноземцям секретів майстерності коваля винних піддавали смертній карі.

У період Київської Русі *«військова інформація, інформація про особу князя, розташування війська під час походу, території, через які пересуватиметься військо, зміст не вигідно укладених договорів, розташування, укріплення і забезпечення продовольством та спорядженням «княжого граду»»* [3, с. 19] також охоронялася державою.

За часів Запорізької Січі (XVI–XVII ст.) Богдан Хмельницький, здійснюючи захист інформації, насамперед *«обмежував доступ певного кола осіб до найбільш важливих військово-політичних документів»* [3, с. 22].

У СРСР таємницею був охоплений великий обсяг інформації — від найсучаснішої військової техніки, інформації у сфері зовнішньої політики до здоров'я керівників КПРС, кількості осуджених громадян, рецептів простих продуктів харчування тощо, що свідчило про відсутність логіки засекречування інформації [4, с. 17].

Тому в умовах розбудови інформаційного суспільства та розвитку ринкових відносин в Україні досить актуальною постає проблема пошу-

ку розумного балансу між інформаційними правами людини та громадянина та обмеженнями на доступ до певної інформації, яка може спричинити шкоду особі, суспільству, державі.

Різні аспекти цієї складної та багатогранної проблеми розглядалися як російськими (І. Л. Бачило, Ю. М. Батурін, А. Б. Венгеров, В. А. Дозорцев, В. А. Копилов, В. Н. Лопатін, І. Л. Петрухін, М. М. Рассолов, І. В. Смолькова, А. А. Фатьянов та ін.), так і українськими (І. В. Арістова, К. І. Беляков, В. М. Брижко, В. Д. Гавловський, Р. А. Калюжний, Б. А. Кормич, А. І. Марущак, О. В. Соснін, М. Я. Швець та ін.) науковцями.

У ряді останніх досліджень та публікацій розглянуто: закордонний досвід правового регулювання інформації з обмеженим доступом (ІзОД) [5]; можливі наукові підходи до визначення та класифікації ІзОД [6]; проблеми законодавчого регулювання ІзОД в Україні [7; 8]; систему організаційно-правового захисту ІзОД в Україні [9], проблему забезпечення доступу до інформації [10] тощо.

Проте раніше не вирішеною частиною проблеми є дослідження проблемних аспектів, можливих недоліків та шляхів їх усунення у сучасній класифікації інформації за режимом доступу в Україні із урахуванням останніх нормативно-правових актів у інформаційній сфері [11–13].

Метою статті є аналіз проблемних аспектів, які існують у сучасній класифікації ІзОД.

Сучасну класифікацію інформації за режимом (порядком) доступу на підставі чинного законодавства можна представити наступним чином (рис. 1).

Відповідно до ст. 20 нової редакції Закону України «Про інформацію» [13] за порядком доступу інформація поділяється на відкриту та ІзОД.

У свою чергу до ІзОД відноситься конфіденційна, таємна та службова інформація.

Правові ознаки конфіденційної та службової інформації наведено на рис. 1.

Таємна інформація — інформація, доступ до якої обмежується та розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю [12, ст. 8].

Не може бути обмежено доступ до інформації [12, ст. 6] 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.

Не належать до ІзОД відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленої за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади

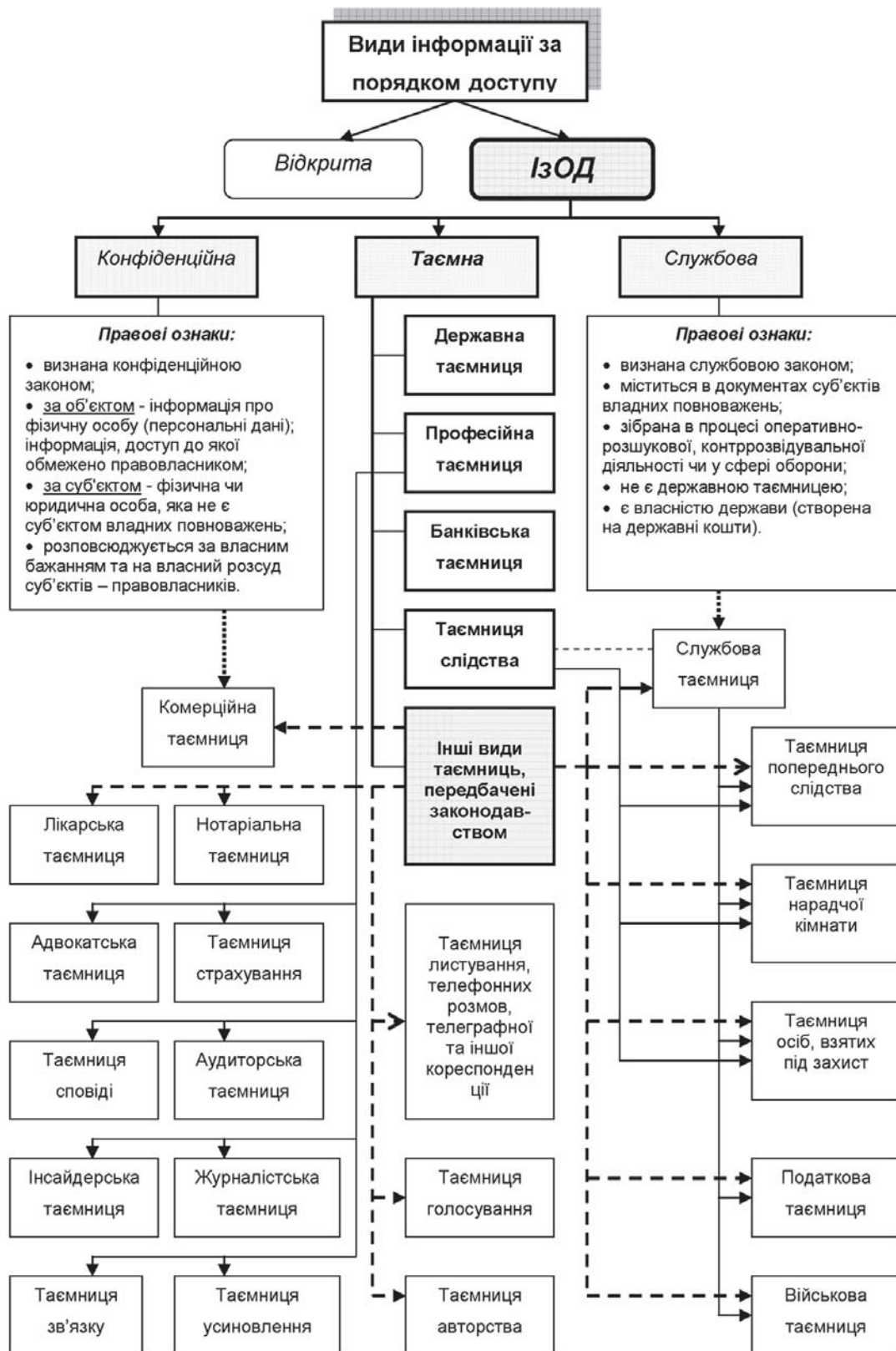


Рис. 1. Класифікація видів інформації за порядком доступу

запобігання і протидії корупції» [14], крім відомостей про дохід від викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту.

Проте наведена класифікація інформації за порядком (режимом) доступу (рис. 1), незважаючи на останні нормативно-правові акти в інформаційній сфері, залишається досить складною і заплутаною та має наступні проблемні аспекти.

1. З етимологічної точки зору терміни «конфіденційна» (від лат. *confidentia* — довіра, не підлягає оголошенню), «секретна» (від франц. *secret* — таємниця) та «таємна» (з рос. — «*все сокрытое, неизвестное, неведомое*») інформація, що були використані у чинному українському законодавстві, не є вдалими, бо вони тотожні. Тому властивість конфіденційності (обмеження за колом суб'єктів) мають усі наведені види ІзОД (конфіденційна, таємна, службова) за визначенням.

2. Порівняння вказаних видів інформації за порядком доступу показує, що законодавець в основу їх розділення поклав різні критерії: в першому випадку (конфіденційна інформація) — це право власності, в другому (таємна інформація) — шкода особі, суспільству і державі, а в третьому (службова інформація) — право власності і вид діяльності, в процесі якого інформація створюється (отримується).

Але власник (фізична чи юридична особа) встановлює режим ІзОД та відносить інформацію до категорії конфіденційної, також виходячи з того, що розголошення такої інформації третім особам може завдати шкоди йому чи його інтересам.

Також і державні суб'єкти владних повноважень, які відносять інформацію до службової на підставі рішення експертної комісії та включають її до переліку відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, повинні при цьому керуватися можливою шкодою від її розголошення з урахуванням особливостей своєї діяльності та за погодженням зі Службою безпеки та Державною архівною службою [15].

Таким чином, нанесення розголошенням інформації шкоди певним інтересам навряд чи може вважатися коректною підставою для класифікації ІзОД.

3. Визначення таємною інформації, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та *іншу передбачену законом таємницю*, не є вдалим, бо навіть порахувати, скільки видів таємниць у тому чи іншому обсязі (від окремого закону — до простої згадки) зміщується зараз у національному законодавстві, досить важко. Наприклад, у посібнику [9, с. 100] наведено 12 видів таємниць, у монографії [1] згадуються 17 видів таємниць, у дослідженні [16] нараховані 23 види таємниць тощо.

Тому у законі, на нашу думку, повинен надаватися вичерпний перелік усіх видів таємниць, а також перелік відомостей, які заборонено відносити до кожної з законодавчо визначених таємниць.

4. Загальноправове визначення поняття «таємниця» у чинному законодавстві відсутнє, окремі види таємниць розкриті досить суперечливо, а проблеми таємниці як самостійного правового інституту ще й досі розглядаються науковцями як неоднозначні та дискусійні [6–8].

Як *«нечто скрываемое от других, известное не всем, секрет»*, визначав таємницю С. И. Ожегов [17, с. 683]. Аналогічне визначення таємниці, як *«все сокрытое, неизвестное, неизвестное или нечто скрываемое, секретное, не оглашаемое»* [18, с. 386] наводив В. Даль.

Зміст же будь-якої конкретної таємниці полягає в тому, що як її предмет завжди виступають відомості, не призначені для широкого кола осіб, а їх розголошування може спричинити різного роду небажані наслідки для правовласника або іншого власника такої таємниці.

Наприклад, як зазначає І. В. Смолькова, *«...институт тайны охватывает широкий круг достаточно разнородных общественных отношений, возникающих в различных сферах деятельности личности, общества и государства. Содержание любой тайны в независимости от специфики ее разновидностей заключается в том, что предмет тайны образуют сведения, не предназначенные для широкого круга лиц, разглашение которых может привлечь к нежелательным последствиям для хранителей и носителей тайны»* [19, с. 21].

Авторка визначає що *«все правоотношения, возникающие в сфере обеспечения защиты секретной или конфиденциальной информации, образуют единый межотраслевой правовой институт тайны»* [19, с. 32].

Аргументуючи іншу позицію, А. А. Фатьянов зазначає, що *«о едином межотраслевом институте тайны можно говорить лишь в определенной мере. Так, некоторые правовые институты тайн схожи по построению, по схеме нормативного регулирования, но это однако не дает полных оснований полагать, что эта система представляет из себя одинаковую конструкцию всех ее компонентов, в равной мере применимую к любому институту тайны, прежде всего потому, что, во-первых, слишком разными по характеру, по своей сущности являются сами сведения, разводя тем самым сведения по различным отраслям права; во-вторых, различен механизм правового регулирования порядка ограничения в доступе к информации — для государственной тайны он носит характер жестких законодательных ограничений по объему и категориям относимых к ней сведений, подлежащих засекречиванию, для коммерческой, личной и семейной — наоборот, таких ограничений не существует»* [20].

Виходячи з цього, А. А. Фатьянов вважає, що не слід говорити про загальний (єдиний) інститут таємниць, а швидше про групу правових інститутів, схожих між собою за характером відносин, що регулюються, і за основною метою, яка ставиться перед даними правовими конструкціями, — обмеження в доступі до певної інформації.

О. А. Городов взагалі вважає, що «тайна — это не сама информация, а правовой режим информации. Поэтому информация не может составлять тайну, она может находиться в тайне, т.е. в особом правовом режиме» [21, с. 64].

Тобто мова йде про розуміння категорії «таємниця» як єдиного міжгалузевого правового інституту, як групи правових інститутів, що спираються на поняття «відомості», та як правового режиму охорони певних відомостей.

5. Створення правової бази інститутів таємниць в Україні знаходиться лише на стадії становлення, що безумовно ускладнює практичну діяльність із захисту інформації.

Якість законодавчого забезпечення правових інститутів деяких із вказаних на рис. 1 таємниць, оцінена на підставі факторно-критеріальної моделі експертних оцінок [22], наведена на рис. 2.

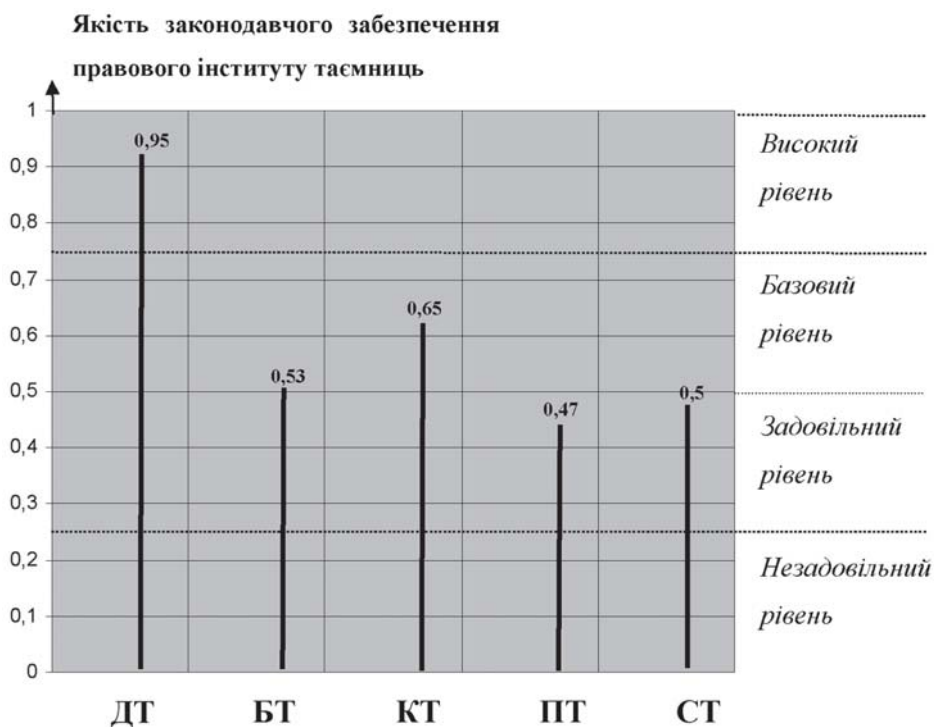


Рис. 2. Якість законодавчого забезпечення правових інститутів таємниць в Україні (у відносних одиницях)

Звідси бачимо, що високий рівень якості законодавчого забезпечення (95 %) має лише правовий інститут державної таємниці (ДТ), хоча і він має певні недоліки [23].

Якість законодавчого забезпечення правового інституту комерційної (КТ) (65 %), банківської (БТ) (53 %) та службової (СТ) (50 %) таєм-

ниць складає лише базовий рівень (від 50 до 75 %). Фактично це означає, що держава створила дієві правові інститути зазначених таємниць, проте існуючі механізми їх правового захисту ще мають багато недоліків [24–26].

6. Нечіткість законодавчих визначень більшості видів таємниць приводить до того, що одні й ті ж за змістом відомості для різних суб'єктів можуть складати різні види таємниць.

Наприклад, відомості про наявність банківського рахунку і кількість грошових коштів на ньому для громадянина складуть його особисту чи сімейну таємницю, для юридичної особи — комерційну таємницю, для банку — банківську таємницю, для службовців банку — службову таємницю тощо. Особливо така неоднозначність стосується професійної та службової таємниць.

7. Нормативно-правове визначення поняття «інформація», яке є родовим у класифікації ІзОД, постійно змінюється [27], що ускладнює його практичне застосування.

Дійсно, інформація може існувати в різних формах і видах і мати різноманітні прояви. Наприклад, по фізичній формі свого прояву інформація розділяється на два основні види (рис. 3): акустична (частіше всього — мовна) і сигнальна. Перша сприймається органами слуху, інша — органами зору. При цьому не важливо, які проміжні перетворення відбуваються з інформацією.

Термін «сигнальна інформація» охоплює достатньо широку кількість можливих схем інформаційного обміну, існуючих на практиці. Сигнальну інформацію можна розділити на аналогово-цифрову (наприклад, документи на паперовому або електронному носії) і об'ємно-видову (графіки, креслення, фізичні зразки матеріалів і виробів, фізичні сигнали, які несуть інформацію, і ін.).

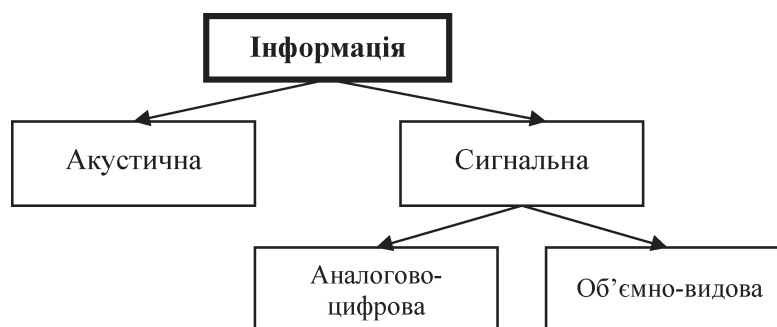


Рис. 3. Види інформації за фізичною формою прояву

Ці обставини змусили законодавця до пошуку визначень поняття «інформація», які б відбивали дубельність інформації та її носія, можливі матеріальні види та прояви інформації.

Так, у ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» було визначено, що інформація — це «*відомості в будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості*» [28]. А у ст. 1 Закону України «Про телекомунікації» уточнено: інформація — це «*відомості, подані у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб*» [29].

Проте навряд чи доцільно законодавчо перелічувати усі можливі носії та прояви інформації, які мають здатність постійно змінюватися з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій. Тому в останньому нормативному визначенні — «*інформація — будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді*» [13].

8. Слід зазначити також, що у Російській Федерації класифікація ІзОД на підставі [30; 31], є значно простішою та чіткою (рис. 4), хоча вона також має багато недоліків та проблемних аспектів, які розглянуто вище.

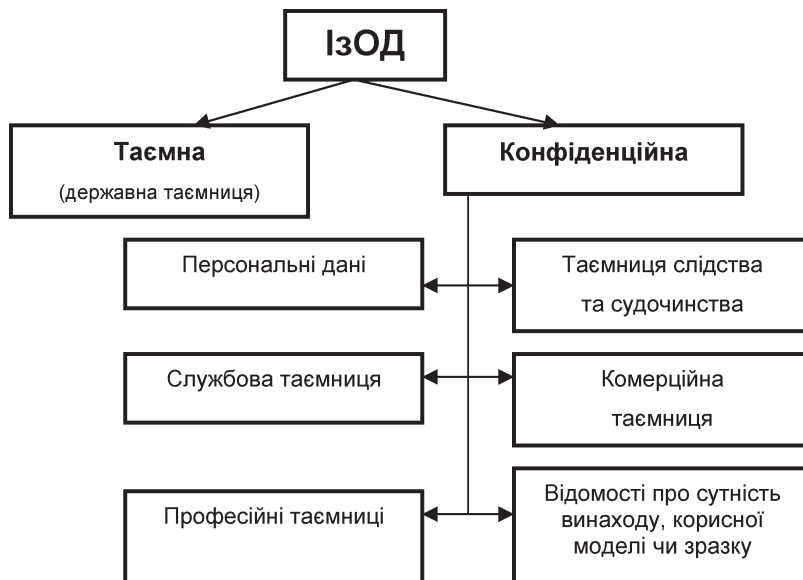


Рис. 4. Класифікація ІзОД в РФ

Таким чином, складність рішення проблеми класифікації ІзОД зумовлена необхідністю пошуку розумного балансу між інтересами особистості, суспільства та держави.

В українському законодавстві останніми роками намітилася позитивна тенденція відмови від необхідності захисту тільки таємної інформації і переходу до усвідомлення необхідності захисту будь-якого інформаційного ресурсу, цінного для його власника.

Існуюча класифікація ІзОД є досить складною та заплутаною і має чисельні недоліки та проблемні аспекти.

Більшій законодавчій чіткості потребують питання визначення не тільки окремих таємниць в Україні, але й визначення і класифікація ІзОД в цілому.

Цілком доцільною виглядає розробка та прийняття окремого закону стосовно обігу ІзОД, що дозволить однозначно і об'єктивно класифікувати інформацію за режимом доступу і, як наслідок, будувати адекватну політику інформаційної безпеки.

Л і т е р а т у р а

1. Кормич Б. А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України : монографія / Б. А. Кормич. — О. : Юрид. л-ра, 2003. — 472 с.
2. Климов В. Промышленный шпионаж как основа информационных войн [Электронный ресурс] / В. Климов. — Режим доступа : <http://www.It2b.ru/It2b2.view9.page6.html>.
3. Гуз А. М. Історія захисту інформації в Україні та провідних країнах світу : навч. посіб. / А. М. Гуз. — К. : КНТ, 2007. — 260 с.
4. Емельянов С. Л. Основы информационной безопасности : конспект лекций / С. Л. Емельянов ; Одес. нац. юрид. акад. — О. : Юрид. л-ра, 2003. — 195 с.
5. Артемов В. Правові проблеми захисту інформації з обмеженим доступом на шляху України до НАТО / В. Артемов // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 10. — С. 50–53.
6. Гордеева И. Информация с ограниченным доступом: понятие и проблемы классификации / И. Гордеева // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. — 2009. — № 12. — С. 15–20.
7. Беляков К. І. Інформація з обмеженим доступом: проблеми законодавчого регулювання / К. І. Беляков // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. — 2004. — № 6. — С. 267–277.
8. Архипов О. Проблеми класифікації інформації з обмеженим доступом у законодавстві України / О. Архипов, І. Касперський // Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні : наук.-техн. зб. / НТУУ «КПІ», ДСТС ЗІ СБУ. — 2006. — Вип. 1. — С. 6–10.
9. Організаційно-правові основи захисту інформації з обмеженим доступом : [навч. посіб.] / А. Б. Стоцький, О. І. Тимошенко, А. М. Гуз [та ін.] ; за заг. ред. В. С. Сідака. — К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2006. — 232 с.
10. Марущак А. І. Інформаційне право. Доступ до інформації : навч. посіб. / А. І. Марущак. — К. : КНТ, 2007. — 532 с.
11. Про захист персональних даних : Закон України від 1 черв. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 34. — Ст. 481.
12. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.
13. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13 січ. 2011 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 10. — Ст. 445.
14. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 40. — Ст. 404.

15. Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію : постанова Кабінету Міністрів України від 27 листоп. 1998 р. № 1893 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 48. — С. 31.
16. Шлома Г. О. Адміністративно-правове забезпечення службової таємниці в органах внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. О. Шлома. — Д. : НУВС, 2008. — 23 с.
17. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. — М. : Рус. яз., 1982. — 816 с.
18. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. Т. 4 / В. И. Даль. — М. : Рус. яз., 1998. — 688 с.
19. Смолькова И. В. Проблемы охраняемой законом тайны в уголовном процессе / И. В. Смолькова. — М., 1999. — 335 с.
20. Фатьянов А. А. Тайна как социальное и правовое явление. Ее виды / А. А. Фатьянов // Государство и право. — 1998. — № 6. — С. 19–28.
21. Городов О. А. Информационное право : учебник / О. А. Городов. — М. : ТК«Велби» : Проспект, 2007. — 448 с.
22. Ємельянов С. Л. Методика та результати оцінки якості законодавчого забезпечення правового інституту таємниць в Україні / С. Л. Ємельянов // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. — Луганськ, 2011. — № 7, ч. 1. — С. 57–62.
23. Ємельянов С. Л. Проблемні аспекти організаційно-правового захисту державної таємниці в Україні / С. Л. Ємельянов // Інформаційна безпека. — 2011. — Вип. 1. — С. 36–44.
24. Ємельянов С. Л. Проблемні аспекти організаційно-правового захисту банківської таємниці в Україні / С. Л. Ємельянов // Право і безпека. — 2011. — № 3. — С. 194–199.
25. Ємельянов С. Л. Проблемні аспекти організаційно-правового захисту комерційної таємниці в Україні / С. Л. Ємельянов // Інформаційна безпека. — 2011. — Вип. 2. — С. 37–45.
26. Ємельянов С. Л. Стан та розвиток правового інституту професійної таємниці в Україні / С. Л. Ємельянов // Право і безпека. — 2011. — № 5. — С. 52–57.
27. Ємельянов С. Л. Генезис поняття «інформація» у законодавстві України в контексті організації її захисту / С. Л. Ємельянов // Митна справа. — 2012. — № 2, ч. 2, кн. 1. — С. 423–429.
28. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січ. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 12. — Ст. 64.
29. Про телекомунікації : Закон України від 18 листоп. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 12. — Ст. 155.
30. Федеральный закон РФ «Об информации, информатизации и защите информации» от 25 января 1995 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://wbase.duma.gov.ru/ntc/vdoc.asp?kl=646>.
31. Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.fstec.ru/_docs/doc_1_3_008.htm.

А н о т а ц і я

Ємельянов С. Л. Проблемні аспекти класифікації інформації з обмеженим доступом в Україні. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду проблемних аспектів визначення та класифікації інформації з обмеженим доступом згідно чинного законодавства України.

Ключові слова: інформація, інформація з обмеженим доступом, таємниця.

А н н о т а ц и я

Емельянов С. Л. Проблемные аспекты классификации информации с ограниченным доступом в Украине. — Статья.

В статье рассматриваются проблемные аспекты определения и классификации информации с ограниченным доступом на основе действующего законодательства Украины.

Ключевые слова: информация, информация с ограниченным доступом, тайна.

S u m m a r y

Emelyanov S. L. The Problem aspects of information classification with the limited access in Ukraine. — Article.

The problem aspects of determination and classification of information with the limited access on the basis of current legislation of Ukraine are examined in the article.

Keywords: information, information with the limited access, secret.