

Сибіга О. М.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права
Навчально-наукового інституту права імені Князя Володимира Великого
ПрАТ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

ДОСТУП ДО ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ: МІСЦЕ В СИСТЕМІ РЕЖИМІВ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Анотація. У роботі аналізується розвиток чинного законодавства щодо доступу до державної таємниці. В історичному аспекті звертається увага на зміст Закону «Про державну таємницю» щодо правового забезпечення доступу до державної таємниці. Акцентується увага на тому, що в суспільстві існують різні види інформації, кожна з яких має свій режим збирання, зберігання, використання, поширення та доступу. Категорія «доступ до інформації» охоплює собою як доступ до відкритої інформації, різновидом якої є публічна інформація, так і доступ до інформації з обмеженим режимом доступу, а саме конфіденційної, таємної і службової. Зазначається, що «доступ до інформації» як категорія юридичної науки та чинного законодавства має різні форми прояву, кожна з яких забезпечується відповідною правовою процедурою. Порушення ж цієї процедури породжує певні юридичні наслідки, найбільш суровими серед яких є застосування заходів юридичної відповідальності. Доступ до державної таємниці є лише однією із форм доступу до інформації, передбачених національним законодавством.

Ключові слова: державна таємниця, доступ до інформації, допуск до державної таємниці, доступ до державної таємниці.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У науковій літературі з конституційного, адміністративного й інформаційного права неодноразово аналізувалися питання, присвячені змісту та механізмам реалізації права на інформацію, свободі слова та особливостям її реалізації в СМІ, інформаційній безпеці та правовим засобам її забезпечення, принципам гласності і прозорості, а також особливостям їх прояву у діяльності органів публічного управління. Разом з тим у зазначених працях лише іноді та фрагментарно висвітлені питання, які присвячені розкриттю змісту права на доступ до інформації, а також змісту поняття «доступ до інформації». У тих же роботах, які безпосередньо присвячені доступу до інформації, більше звертається увага на проблеми правового регулювання процедури щодо реалізації доступу до інформації, ніж теоретичним засадам цього правового явища. Тому погоджуємося з О.В. Нестеренко в тому, що будь-яке дослідження має починатися з вивчення його правової природи, адже вирішення проблем доступу до інформації є можливим за умови, що в розробку практичних рекомендацій буде покладено теоретико-методологічні дослідження [1, с. 4–5].

З прийняттям у січні 2011 року Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2] акцент у дослідженнях доступу до інформації змінився. Чомусь термін «доступ

до інформації» почав асоціюватись у науковій літературі виключно з процедурою доступу до публічної інформації, яка передбачена вищезазваним Законом. Насправді ж доступ до інформації регламентується й іншими нормативно-правовими актами. Наприклад, частково процедура доступу до службової інформації регламентується Типовою інструкцією про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію [3]. Процедура доступу до управлінської інформації, яка використовується в органах державної виконавчої влади, регламентується Типовою інструкцією з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, Типовою інструкцією з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади і Регламентом організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі [4]. Доступ до банківської таємниці регламентується Правилами зберігання, захисту, використання та розкриття банківської таємниці [5], а доступ до державної таємниці – Законом «Про державну таємницю» [6]. Отже, доступ до інформації може набувати різних форм прояву, а доступність до інформації є одним з головних принципів сучасного інформаційного суспільства.

З огляду на це актуальним видається, по-перше, визначення місця доступу до державної таємниці в загальній системі режимів доступу до інформації, по-друге, аналіз історичних етапів розвитку національного законодавства з питань доступу до державної таємниці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Певні аспекти змісту поняття «доступ до інформації» та національного правового регулювання доступу до державної таємниці досліджувалися в працях В.Б. Авер'янова, І.В. Арістової, І.Л. Бачила, В.Ю. Баскакова, А.І. Дідука, В.А. Залізняка, Б.А. Кормича, О.І. Кохановської, О.О. Кулініча, В.А. Ліпкана, О.В. Логінова, Ю.Є. Максименко, А.І. Марущака, П.Є. Матвієнко, О.В. Нестеренко, В.С. Цимбалюка, М.Я. Швеца та інших.

Разом з тим комплексних досліджень, які б розкривали зміст доступу до інформації як явища правової дійсності, у вітчизняній науці не проводилось. Найвні наукові праці з питань державної таємниці розкривають в основному зміст поняття «державна таємниця», суб'єктів, які мають право користуватися інформацією, що відноситься до державної таємниці, та наслідки, які можуть наступити за порушен-

ня режиму дотримання державної таємниці. У таких працях лише опосередковано порушується питання щодо доступу до державної таємниці як одного із численних видів режимів доступу до інформації.

Постановка завдань. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

1. Визначити місце доступу до державної таємниці в загальній системі режимів доступу до інформації.

2. Дослідити історію розвитку положень Закону «Про державну таємницю».

3. Визначити перспективні напрями досліджень національного законодавства стосовно доступу до інформації загалом і державної таємниці зокрема.

Виклад основного матеріалу. У суспільстві існують різні види інформації, кожна з яких має свій режим збирання, зберігання, використання, поширення та доступу. Пояснюється це тим, що інформація може бути не тільки корисною для розвитку суспільства в адміністративно-політичній, соціально-культурній та економічній сферах, для розбудови інформаційної держави, а й нести небезпеку для держави, громади та окремої людини. Наприклад, національне законодавство залежно від змісту виділяє такі види інформації: про фізичну особу; довідково-енциклопедичного характеру; про стан довкілля (екологічна інформація); про товар (роботу, послугу); науково-технічну; податкову; правову; статистичну; соціологічну тощо. Кожен з вищеперелічених видів інформації має свої специфічні правові режими збирання, зберігання, використання та поширення. Разом з тим лише певна категорія інформації має обмежений доступ та потребує дотримання спеціального режиму допуску та доступу до неї. Так, Закон України «Про інформацію» закріплює, що право на інформацію може бути обмежене з таких причин: 1) в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку; 2) з метою запобігання заворушенням чи злочинам; 3) для охорони здоров'я населення; 4) для захисту репутації або прав інших людей; 5) для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно; 6) для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [7, ст. 6].

При цьому національне законодавство робить виняток із загального правила обмеження доступу до інформації. Так, ст. 28 Закону «Про інформацію» зазначає, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона, по-перше, є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, по-друге, право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Отже, існує тонка межа між інформацією з обмеженим доступом та суспільно необхідною інформацією, яка підпадає під ознаки інформації з обмеженим доступом, але її розповсюдження для дотримання і захисту прав громадськості превалює над потенційною шкодою від поширення такої інформації.

«Доступ до інформації» як категорія юридичної науки та чинного законодавства має різні форми прояву, кожна з яких забезпечується відповідною правовою процедурою. Порушення ж цієї процедури породжує певні юридичні наслідки, найбільш суровими серед яких є застосування заходів юридичної відповідальності. Наприклад, національне інформаційне законодавство передбачає такі форми доступу до інформації: 1) вільний доступ особи до інформації, яка стосується її особисто, крім випадків, передбачених законом; 2) доступ до відкритої інформації; 3) доступ до інформації з обмеженим доступом

шляхом отримання допуску до державної таємниці; 4) доступ до публічної інформації, який забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації; 5) доступ до публічної інформації, який забезпечується шляхом подання запитів на отримання публічної інформації, тощо. Отже, категорія «доступ до інформації» охоплює собою як доступ до відкритої інформації, різновидом якої є публічна інформація, так і доступ до інформації з обмеженим режимом доступу, а саме конфіденційної, таємної і службової.

Наприклад, Закон «Про державну таємницю» оперує двома категоріями «допуск до державної таємниці» та «доступ до державної таємниці» [6]. Допуск визначається як оформлення права громадянина на доступ до секретної інформації (тобто допуск є лише однією із обов'язкових передумов доступу до державної таємниці). Доступ же до державної таємниці визначається нормативно-правовим актом, по-перше, як надання повноважною посадовою особою дозволу громадянину на ознайомлення з конкретною секретною інформацією та провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, по-друге, як ознайомлення з конкретною секретною інформацією та провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, цією посадовою особою відповідно до її службових повноважень. Таким чином, доступ до державної таємниці можливий лише за дотримання двох обов'язкових умов: 1) отримання дієздатним громадянином України допуску до державної таємниці; 2) допуск має бути зумовлений службовою, виробничою, науковою чи науково-дослідною діяльністю особи або її навчанням.

Закон «Про державну таємницю» був прийнятий 21 січня 1994 року [6]. Окрім визначення поняття та процедури доступу до державної таємниці, Закон закріплює: поняття «державна таємниця», «гриф секретності», «допуск до державної таємниці», «засекречування матеріальних носіїв інформації», «категорія режиму секретності», «охорона державної таємниці» та визначення інших понять; компетенцію державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у сфері охорони державної таємниці; особливості реалізації права на секретну інформацію та її матеріальні носії; процедуру віднесення інформації до державної таємниці; порядок засекречування та розсекречування матеріальних носіїв інформації; систему організаційно-правових заходів щодо охорони державної таємниці; систему органів, які здійснюють контроль за забезпеченням охорони державної таємниці, а також перелік правопорушень у сфері дотримання вимог законодавства щодо державної таємниці, за вчинення яких передбачена дисциплінарна, адміністративна та кримінальна відповідальність.

За роки дії Закону «Про державну таємницю» в нього вносились незначні зміни, окрім випадку, коли 21 вересня 1999 року була прийнята нова редакція Закону [8]. До незначних змін можна віднести такі:

– уточнювалась термінологія, а тому замість словосполучення «допуск може надаватися» було застосовано термін «документи про надання допуску до державної таємниці можуть оформлятися» (ч. 5 ст. 22) [9];

– передбачалися шляхи вирішення проблемної ситуації, а саме, коли особі відмовляли у допуску до державної таємниці, але обіймана нею посада чи виконувані службові обов'язки вимагали доступу до державної таємниці (ч. 3 ст. 23) [9];

– встановлювався порядок допуску до державної таємниці арбітражному керуючому (розпоряднику майна, керуючому

санацією, ліквідатору) під час застосування до боржника судових процедур банкрутства (ч. 4 ст. 22) [10].

В юридичній літературі іноді висловлюються критичні зауваження щодо змісту чинного Закону «Про державну таємницю». Наприклад, В.І. Олійник, аналізуючи термінологічні проблеми інституту державної таємниці, виділяє недоліки, які потребують свого вирішення на законодавчому рівні:

– по-перше, автор звертає увагу, що в Законі «Про державну таємницю» паралельно вживаються терміни «державна таємниця» й «секретна інформація» (ст. 1). Проте таке застосування термінології, на думку В.І. Олійника, недоцільне, оскільки термін «секретна інформація» є більш загальним поняттям щодо поняття «державна таємниця» і може бути використаний для позначення будь-якої іншої публічної інформації, доступ до якої обмежується Законом «Про доступ до публічної інформації»;

– по-друге, автор звертає увагу на розбіжності між поняттями «захист державної таємниці» і «охорона державної таємниці» та обґрунтовує доцільність використання в межах Закону «Про державну таємницю» терміна «захист державної таємниці» [11, с. 129–135].

Ці зауваження не вважаємо принциповими для розвитку законодавства про державну таємницю, адже юридичні терміни, передбачені окремим законом, як правило, використовуються виключно у прив'язці до норм цього нормативно-правового акта. Важливо розрізняти наукові поняття, які є частиною категоріального апарату відповідної науки, і юридичні терміни, які закріплює законодавець для спрощення розуміння положень чинного законодавства і для доведення приписів до необхідного адресату.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. У суспільстві існують різні види інформації, кожна з яких має свій режим збирання, зберігання, використання, поширення та доступу. Таким чином, категорія «доступ до інформації» охоплює собою як доступ до відкритої інформації, різновидом якої є публічна інформація, так і доступ до інформації з обмеженим режимом доступу, а саме конфіденційної, таємної і службової.

2. «Доступ до інформації» як категорія юридичної науки та чинного законодавства має різні форми прояву, кожна з яких забезпечується відповідною правовою процедурою. Порушення ж цієї процедури породжує певні юридичні наслідки, найбільш суровими серед яких є застосування заходів юридичної відповідальності. Доступ до державної таємниці є лише однією із форм доступу до інформації, передбачених національним законодавством.

3. Поняття «допуск до державної таємниці» та «доступ до державної таємниці» не є рівнозначними за містом поняттями. Допуск до державної таємниці є лише однією із двох обов'язкових умов доступу до державної таємниці.

4. У розвитку положень Закону «Про державну таємницю» можна виділити два етапи.

Перший етап (з 24 серпня 1991 року по 21 вересня 1999 року) характеризується тим, що була відсутня термінологія, яка б чітко визначала особливості допуску і доступу до державної таємниці, що негативно позначалося на праворозумінні положень Закону.

Другий етап (з 21 вересня 1999 року і донині) характеризується тим, що на законодавчому рівні: 1) була уточнена термінологія, що стосувалася допуску до державної таємниці; 2) передбачалися шляхи вирішення проблемної ситуації, коли особі відмовляли у допуску до державної таємниці, але обіймана нею посада чи виконувані службові обов'язки вимагали доступу до державної таємниці; 3) встановлювався порядок допуску до державної таємниці арбітражному керуючому (розпоряднику майна, керуючому санацією, ліквідатору) під час застосування до боржника судових процедур банкрутства.

Література:

1. Нестеренко О.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2008. 239 с.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
3. 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 жовтня 2016 р. № 736. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-2016-p?find=1&text=%E4%EE%F1%F2%F3%EF#w11> (дата звернення: 12.12.2018).
4. Деякі питання документування управлінської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-n?find=1&text=%E4%EE%F1%F2%F3%EF#w11> (дата звернення: 12.12.2018).
5. Про затвердження Правил зберігання, захисту, використання та розкриття банківської таємниці: Постанова Правління Національного банку України 14.07.2006 № 267. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0935-06?find=1&text=%E4%EE%F1%F2%F3%EF#w11> (дата звернення: 12.12.2018).
7. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. Ст. 93.
8. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.
9. Про внесення змін до Закону України «Про державну таємницю»: Закон України від 21.09.1999. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 49. Ст. 428.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання трудових відносин: Закон України від 03.02.2011. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 33. Ст. 329.
11. Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»: Закон України від 22.12.2011. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 32–33. Ст. 413.
12. Олійник В. Понятійні проблеми інституту державної таємниці. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 4. С. 129–135.

Сыбига А. Н. Доступ к государственной тайне: место в системе режимов доступа к информации и развитие национального законодательства

Аннотация. В работе анализируется развитие действующего законодательства о доступе к государственной тайне. В историческом аспекте обращается внимание на содержание Закона «О государственной тайне» по правовому обеспечению доступа к государственной тайне. Акцентируется внимание на том, что в обществе существуют различные виды информации, каждая из которых имеет свой режим сбора, хранения, использования, распространения и доступа. Категория «доступ к информации» охватывает собой как доступ к открытой информации, разновидностью которой является публичная информация, так и доступ к информации с ограниченным режимом доступа, а именно конфиденциальной, секретной и служебной. Отмечается, что «доступ к информации» как категория юридической науки и действующего законодательства имеет разные формы проявления, каждая из которых обеспечивается соответствующей правовой процедурой. Нарушение же этой процедуры порождает определенные юридические последствия, наиболее суровым среди которых является применение мер юридической ответственности. Доступ к государственной тайне является лишь одной из форм доступа к информации, предусмотренных национальным законодательством.

Ключевые слова: государственная тайна, доступ к информации, допуск к государственной тайне, доступ к государственной тайне.

Sybiha O. Access to state secrets: the place in the system of information access modes and the development of national legislation

Summary. The paper analyses the development of current legislation in regards to access to state secrets. In a historical aspect, attention is paid to the content of the Law on State Secrets in relation to legal groundwork for access to state secrets. Attention focuses on the fact that there are various types of information in society, each of which has its own mode of collection, storage, use, dissemination, and access. Category “access to information” covers both access to open information, which kind is public information, and access to restricted information, namely confidential, secret, and sensitive information. It is noted that “access to information” as a category of legal science and current legislation has different forms of manifestation, each of which is provided by the appropriate legal procedure. The violation of this procedure engenders certain legal consequences, the most severe among which are the application of legal liability measures. Access to state secrets is only one of the forms of access to information as provided in the national legislation.

Key words: state secret, access to information, security clearance, access to state secrets.