

Надія Мороз

Навчально-науковий інститут права та психології
 Національного університету "Львівська політехніка",
 фахівець деканату повної вищої освіти
 nadiuka.nadi4ka.nadin@gmail.com

ПОНЯТТЯ ІНФОРМАЦІЇ ОБМЕЖЕНОГО ДОСТУПУ

© Мороз Н., 2017

Розглядаються теоретичні підходи до визначення поняття інформації обмеженого доступу у зв'язку з необхідністю адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу. З позиції інформаційного права розглядаються властивості інформації як об'єкта права та співвідношення характеристик інформації їх відображення у правових режимах.

Ключові слова: інформація; правовий режим інформації; інформація обмеженого доступу; конфіденційна інформація; таємниця.

Надежда Мороз

ПОНЯТИЕ ИНФОРМАЦИИ ОГРАНИЧЕННОГО ДОСТУПА

Рассматриваются теоретические подходы к определению понятия информации ограниченного доступа в связи с необходимостью адаптации национального законодательства к требованиям Европейского Союза. С позиции информационного права рассматриваются свойства информации как объекта права и соотношение характеристик информации их отражение в правовых режимах.

Ключевые слова: информация; правовой режим информации; информация ограниченного доступа; конфиденциальная информация; тайна.

Nadiia Moroz

Lviv Polytechnic National University,
 Department of Administrative and Information Law

CONCEPT RESTRICTED INFORMATION

In the article theoretical approaches to the definition of data restricted by the need to adapt national legislation to EU requirements. From the perspective of information law are considered property information as objects of value and performance information reflected in their legal regime.

Key words: information; legal regime of information; public information; confidential information secret.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку суспільства інформація стала головною цінністю. Відбуваються зміни у відносинах суспільства і держави, переоцінка прав і обов'язків громадян і органів влади в інформаційній сфері. Сучасне суспільство вже повноправно можна охарактеризувати як інформаційне, з характерними для цього ознаками, такими, як зростання значущості такої інформації та окремих її видів, з одного боку, а також права на доступ до неї, і на захист інформації обмеженого доступу, – з іншого. Незважаючи на те, що інформація існує з моменту зародження людського суспільства, і його еволюція була б неможлива без інформації, це є

одна з базових категорій, щодо визначення якої до цього часу існує безліч точок зору. У зв'язку з тим, що інформація вивчається різними науками, наукове поняття інформації неминуче буде відрізнитися. У кожній науці пропонується свій підхід до розуміння категорії “інформація”.

Аналіз дослідження проблеми. Інформацію як об'єкт права досліджують В. Авер'янов, О. Банчук, К. Беляков, О. Бойченко, Н. Бортник, А. Гулемін, В. Гурковський, С. Гуцу, С. Єсімов, М. Ковалів, В. Комаров, Б. Кормич, І. Март'янов, О. Остапенко, Н. Паршина, О. Синєокий, В. Цимбалюк, М. Швецята та ін. Багатогранність проблем щодо визначення поняття інформації обмеженого доступу вимагає висвітлення певного комплексу питань і запропонувати можливі шляхи їх вирішення.

Мета роботи – дослідити поняття інформації обмеженого доступу.

Виклад основного матеріалу. Юридична наука звернула увагу на інформацію як на самостійний об'єкт вивчення лише у ХХ ст., що, можливо, пов'язано з тим, що інформація як така раніше не була об'єктом правовідносин. Виділення інформації як об'єкта вивчення юридичною наукою було зумовлено соціально-економічним розвитком та еволюцією юридичної теорії.

Необхідно зазначити, що правова категорія “інформація” розвивається та вдосконалюється у процесі зростаючого включення інформації у правове поле. Можна виділити кілька підходів до визначення інформації: подання її у вузькому, практичному аспекті у межах конкретної науки і як загальнонауковий феномен.

Загальнонаукові визначення інформації тяжіють до того, щоб розглядати її як єдність двох компонентів: даних та комунікації, змісту і форми. Ці визначення не розкривають природу інформації як правової категорії.

Категорія “інформації” передбачає різні варіанти тлумачення. Одним із перших вчених-правознавців дослідження інформації як об'єкта прав (цивільних) зробив В. Тронь, який вважав, що інформація є фундаментом усього існуючого, першопричиною усіх явищ і процесів, інформація, яка становить відомості і водночас процес розповсюдження відомостей [1, с. 206]. Основна відмінність цього визначення від законодавчого полягає у тому, що відомості можна розглядати як інформацію тільки тоді, коли вони повідомляються комусь, якщо вони не повідомляються, то це не інформація.

Що стосується значення інформації як процесу доведення цих відомостей, то у ньому законодавець використовує термін “інформування”, коли праву одного суб'єкта кореспондує обов'язок іншого повідомляти певні відомості. У цьому сенсі правове регулювання статусу інформації, встановлення її правового режиму відрізняється від правового регулювання процесів і процедур її передачі, які похідні від встановленого режиму.

У юридичній літературі того самого періоду можна зустріти протилежні визначення. Академік В. М. Глушков дав таке визначення інформації: “Інформація у самому загальному її розумінні становить міру неоднорідності розподілу матерії та енергії у просторі та у часі, міру змін, якими супроводжуються усі процеси, що є у світі” [2, с. 198]. У цьому випадку відбувається ототожнення самої інформації, її матеріальних носіїв та інформації з дій щодо її збору і обробки.

У цьому визначенні не враховується нематеріальний характер інформації і її основні властивості. Що стосується другої властивості інформації, враховуючи це визначення, то, очевидно, мається на увазі змістовний бік інформації.

Однак було б нелогічно пов'язувати характеристику інформації зі здатністю поповнити знання одержувача. За логікою, чи передаються відомості, знання інформацією чи ні, залежить від суб'єктивної оцінки одержувача.

Близька за змістом позиція була висловлена І. Арістовою, яка пропонувала розглядати інформацію та її матеріальний носій як складну річ: “...інформаційна річ – це документована інформація, яка складається із відомостей чи повідомлень, зафіксованих на матеріальному носіїві, і самого матеріального носія і являє собою складну річ”[3].

Перше легальне визначення інформації було подано у Законі України від 10 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ “Про інформацію”. Однак ще до прийняття цього закону були прийняті кілька нормативно-правових актів, які тією чи іншою мірою регулюють відносини з приводу інформації.

В Законі України від 27 грудня 1991 року № 2124 “Про друковані засоби масової (преси) інформації в Україні” відсутнє визначення інформації, незважаючи на значну кількість норм, що стосуються інформації як такої. Однак законодавець не подає поняття масової інформації, під якою розуміються призначені для необмеженого кола осіб друковані, аудіо-, аудіовізуальні та інші повідомлення та матеріали. Аналіз інших статей зазначеного закону показує, що під інформацією законодавець розуміє передусім відомості.

У ст. 2 цього Закону йдеться про право громадян на оперативне одержання через засоби масової інформації достовірних відомостей про діяльність державних органів і організацій, громадських об'єднань, їх посадових осіб, з одного боку, і обов'язки державних органів і організацій, громадських об'єднань, їх посадових осіб надавати відомості про свою діяльність засобам масової інформації за запитами редакцій, а також шляхом проведення прес-конференцій, розсилки довідкових і статистичних матеріалів і в інших формах.

Отже, чітко проглядається визначення законодавцем поняття інформації як відомостей, матеріалів і повідомлень.

Закон України від 23 грудня 1993 року № 3792-ХІІ “Про авторське право і суміжні права” також не подавав визначення терміна “інформація”.

Як правило, законодавча техніка дає змогу не давати визначення терміна, що використовується у тексті закону, у двох випадках: у разі, коли цей термін має усталене у мові і у науці однозначне розуміння, і не потребує пояснення, та коли цей термін вже використовується в інших законах і стосовно нього вже подано визначення.

Оскільки легального визначення терміна “інформація” до прийняття Закону України від 10 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ “Про інформацію” не існувало, можна припустити, що законодавець вважав його загальнозживаним, таким, що не вимагає пояснення.

У ст. 2 зазначеного Закону інформація була визначена як “відомості про осіб, предмети, факти, події, явища і процеси незалежно від форми їх подання”. У пізніших законодавчих актах визначення інформації вже не давалося, а розуміння інформації не відрізнялося від наведеного вище (див., наприклад: Закон України від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР “Про рекламу”). Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI “Про доступ до публічної інформації”, істотних змін у визначення інформації не вніс: відповідно до ст. 1 інформація – це відомості (повідомлення, дані) незалежно від форми їх подання.

Смислове навантаження визначення не змінилося, однак з визначення зник перелік того, чого можуть стосуватися відомості. Що стосується переліку, то він був сформульований як вичерпний, з чого випливало, що якщо будь-який об'єкт виявиться не включеними у нього, то відомості про нього не можна розглядати як інформацію. З урахуванням того, що будь-який перелік містить небезпеку виявитися неповним, відмова від побудови норми з використанням закритого переліку є виправданою. Отже, з визначення були виключені зайві по суті слова. Однак треба визнати, що, як і попереднє, нове законодавче визначення інформації є надто загальним, але тим не менше, як показала практика, здатним виконувати функції правової дефініції.

Таке визначення інформації Законом України від 10 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ “Про інформацію” у редакції від 1 січня 2017 року можна вважати вдалим, оскільки “...інформація як така залишається на периферії: право регулює відносини, пов'язані з тим чи іншим інформаційним об'єктом, а не з інформацією як такою” [4, с. 75].

До цієї точки зору близька позиція, викладена Л. Коваленко, яка вважає, що такий феномен, як інформація, у загальному вигляді не може бути предметом нормативно-правового регулювання. Останнім може виступати тільки інформаційний ресурс у певних організаційно-правових формах [5, с. 12].

Варто вказати на ще кілька моментів, які мають значення під час розгляду інформації як об'єкта прав.

По-перше, інформація розуміється як відомості (повідомлення, дані), відповідно, ці поняття рівнозначні. Логічно, що поняття “відомості”, “повідомлення”, “дані”, які використовуються у нормативних правових актах, повинні розглядатися як інформація, і до них застосовуються ті самі норми, що й до інформації.

На думку Д. Біленської, під інформацією у галузі права необхідно розуміти відомості про осіб, предмети, факти, події, явища і процеси незалежно від форми їх вираження, які пов'язані з настанням юридичних наслідків [6, с. 10].

По-друге, і у Законі України “Про інформацію”, і у наступних змінах до нього підкреслюється незалежність відомостей, повідомлень, даних (тобто інформації) від їхньої форми.

Останнє є особливо важливим, оскільки тим самим проводиться межа між матеріальним носієм і його нематеріальним змістом. Саме цей нематеріальний зміст і є інформацією, і її сутність як об'єкта прав не змінюється від форми, у якій інформація представлена.

По-третє, необхідно враховувати надзвичайну широту законодавчого визначення інформації, оскільки, використовуючи тільки це визначення, здебільшого важко відмежувати інформацію від інших об'єктів прав. Для відмежування її від інших об'єктів прав необхідно брати до уваги її характерні ознаки і властивості.

Справді, наприклад, цінні папери, гроші містять важливу інформацію (відомості) і формально цілком відповідають законодавчому визначенню інформації, але цілком очевидно, що норми права, встановлені щодо інформації, у цьому випадку не можуть застосовуватися: це інші об'єкти прав.

У науковій літературі проводилися дослідження властивостей, ознак і характеристик інформації.

Властивості інформації, що мають універсальний характер, узагальнені у статті О. Кохановської “Приватноправове розуміння інформаційних відносин в Україні”. Зупинимось на властивостях, важливих для характеристики інформації як об'єкта правовідносин [4, с. 203].

Субстанціональна несамостійність інформації проявляється у неможливості для неї існувати і функціонувати без матеріального носія. Така властивість не заперечує можливості характеристики інформації як об'єкта права, проте саме із-за субстанціональної несамостійності інформації, її прив'язки до матеріального носія деякі юристи вважають можливим поширювати на неї інститут власності. Така позиція відображена у багатьох нормативних правових актах.

Ще одна властивість інформації, як зазначають М. Ковалів і В. Яремко, – її можливість укладати один і той самий зміст у різні форми, відносна незалежність від форми [7, с. 142].

С. Єсімов, пропонуючи визначення інформації, зазначає таку її властивість, як відтворюваність і здатність до копіювання [8, с. 163].

У національному законодавстві відсутній термін “відтворюваність”. Копіювання як дія вживається у Законі України “Про друковані засоби масової інформації”, під чим розуміється один із способів відтворення документів, матеріалів (матеріальних носіїв інформації).

Хоча термін “відтворюваність” відсутній у національному законодавстві, проте законодавчо закріплений термін “відтворення” – виготовлення одного чи більше примірників твору або його частини у будь-якій матеріальній формі, зокрема у формі звуко- і відеозапису, виготовлення у трьох вимірах одного чи більше примірників двовимірного твору і у двох вимірах – одного або більше примірників тривимірного твору; запис твору у пам'ять електронно-обчислювальної машини також є відтворенням.

Аналогічно розуміється відтворення стосовно програм для електронно-обчислювальних машин чи баз даних: це виготовлення одного чи більше примірників програми для електронно-обчислювальних машин чи бази даних у будь-якій матеріальній формі і їх запис у пам'ять електронно-обчислювальних машин.

Вважаємо, що властивості відтворюваності і здатності до копіювання притаманні інформації, але точніше, на думку М. Коваліва і В. Яремко, доцільно було б визначити їх як можливість необмеженого тиражування, копіювання, відтворення та перетворення форм фіксації інформації [7, с. 143].

Ще одна властивість інформації – “неспоживаність” в процесі використання. Вона впливає з нематеріальної сутності інформації.

У юридичній літературі зустрічається ще одна властивість інформації – її суб'єктивний характер. Мається на увазі, що інформація виникає у результаті діяльності суб'єкта, який має свідомість, тобто є результатом інтелектуальної діяльності. Вважаємо, що зазначена властивість характерна для знань, що становлять суб'єктивну форму існування інформації, елемент людської свідомості.

Ця властивість не може бути характерною для всієї інформації. Підсумовуючи вищенаведене, вважаємо за необхідне виділити властивості, які мають принципове значення для характеристики

інформації як об'єкта правового регулювання: нематеріальна сутність інформації; фізична неможливість відчуження інформації від її власника; відособленість інформації від її власника; невичерпність; субстанціональна несамостійність; неспоживаність у процесі використання (незнищенність); можливість необмеженого тиражування, копіювання, відтворення та перетворення (трансформації) форм фіксації інформації.

Ці властивості притаманні інформації загалом, а не тільки окремому її виду, а отже, з їх урахуванням повинен будуватися правовий режим інформації.

У науковій літературі існують різні погляди на те, що таке правовий режим.

Правовий режим становить особливий вид правого регулювання, що характеризується своєрідним поєднанням комплексу правових засобів: стимулів; дозволів; зобов'язань; правових обмежень; заборон.

Правовий режим інформації виникає у результаті правового регулювання, який враховує інтереси особи та держави, потреби суспільства стосовно інформації.

Погоджуємося з поглядом О. Селезньової, визначеним у дисертаційному дослідженні “Теоретико-методологічні засади інформаційного права України як інтегрованої категорії”, відповідно до якої правовий режим інформації характеризують ознаки: правовідносини щодо інформації випливають з її нематеріальної природи; встановлюється для досягнення бажаного соціального ефекту; зміст відображається у правилах, які у сукупності покликані забезпечити досягнення поставленої мети; правила мають загальнообов'язкову силу; правила становлять систему, що поєднує у собі у різному співвідношенні заборони і обов'язки, пільги і дозволи [9].

Згідно із Законом України “Про інформацію”, залежно від категорії доступу до неї, інформація поділяється на загальнодоступну та на інформацію, доступ до якої обмежений законами (інформація обмеженого доступу).

З формальної точки зору, враховуючи наведену норму, вся інформація поділяється на дві рівнозначні групи: на загальнодоступну інформацію та на інформацію обмеженого доступу. Отже, інформація обмеженого доступу – це інформація, що має правовий режим, який передбачає обмеження її використання на підставі закону або договору.

Термін “інформація обмеженого доступу” тотожний до терміна “конфіденційна інформація”. За ступенем регламентації правового режиму категорія інформації обмеженого доступу включає поняття “конфіденційність інформації” і “таємниця”.

Конфіденційність інформації становить спеціальний правовий режим, що має похідний характер, встановлений на підставі закону або договору, і передбачає: обмеження доступу; заборону на передачу третім особам без згоди власника інформації (за винятком випадків, встановлених Законом); заборону на поширення інформації; можливість, за загальним правилом володаря інформації, самостійно вирішувати питання про збереження режиму конфіденційності.

Натомість викладене вище дає можливість вивести таке визначення правового режиму конфіденційності інформації.

Конфіденційність інформації – це правовий, режим інформації обмеженого доступу, що має похідний характер, встановлений на підставі закону або договору, та передбачає обмеження доступу, заборону на передачу третім особам без згоди власника інформації, заборону на поширення інформації, можливість, за загальним правилом, володаря інформації самостійно вирішувати питання про збереження такого режиму, за винятком випадків, встановлених законом або договором.

Таємниця становить спеціальний правовий режим, що має первинний або похідний характер і встановлений на підставі Закону, та передбачає: заборону або обмеження доступу; заборону на передачу третім особам без згоди власника інформації (за винятком випадків, встановлених Законом); заборону на поширення інформації.

Отже, таємниця – це правовий режим інформації, що має первинний або похідний характер, встановлений на підставі Закону, що передбачає заборону або обмеження доступу, заборону на передачу третім особам без згоди власника інформації, заборону на поширення інформації, за винятком випадків, встановлених законом.

Висновки. Підсумовуючи, можемо констатувати, що, з огляду на те, що під поняттями “конфіденційність інформації” та “таємниця” розуміються різні за ступенем регламентації правові

режими, доцільно запропонувати здійснити уніфікацію усього масиву чинного законодавства, що встановлює правовий режим інформації обмеженого доступу, зокрема у банківській діяльності, у частині використання термінів “конфіденційність інформації” і “таємниця”, насамперед у таких нормативних правових актах, як: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ “Про інформацію”, Закон України від 7 грудня 2000 року № 2121-ІІІ “Про банки і банківську діяльність”, Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII “Про протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення”, Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо.

1. Тронь В. Феномен інформації – майбутнє Всесвіту / В. Тронь // Вісн. Акад. держ. управління при Президентові України. – 1998. – № 4. – С. 201–207. 2. Енциклопедія кібернетики / відпов. ред. В. М. Глушков. – Т.1 (А-Л). – К.: Головна редакція української радянської енциклопедії, 1973. – 584 с. 3. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / І. В. Арістова; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с. 4. ІТ-право: проблеми і перспективи розвитку в Україні: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Львів, 18 листопада 2016 р.) – Львів, Нац. ун-т “Львівська політехніка”, 2016. – 396 с. 5. Коваленко Л. П. Інформаційне право України: проблеми становлення та розвитку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Л. П. Коваленко. – Харків, 2014. – 37 с. 6. Біленська Д. О. Визначення інформації у концепції антропоцентричного підходу / Д. О. Біленська // Теорія і практика правознавства. – 2013. – Вип. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_47]. 7. Ковалів М. В. Інформаційне забезпечення діяльності органів виконавчої влади / М. В. Ковалів, В. Я. Яремко // Наук. вісник Львівського держ. ун-ту внутрішніх справ. Серія: юридична. – 2014. – Вип. 3. – С. 139–147. 8. Єсімов С. С. Використання інформації, отриманої із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, як доказ у справі про адміністративне правопорушення / С. С. Єсімов // Наук. вісник Львів. держ. ун-ту внутр. справ. – 2016. – № 3. – С.162–173. 9. Селезньова О. М. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України як інтегрованої категорії: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О. М. Селезньова. – К., 2015. – 40 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dndi.mvs.gov.ua/index_html_files/Seleznyova%20Olga%20Mikolaivna.pdf].

REFERENCES

1. Tron' V. Fenomen informaciyi – majbutnye Vsesvitu [The phenomenon of information – the future of the Universe]. Visnyk Akademiyi derzhavnogo upravlinnya pry' Prezy'dentovi Ukrayiny'. 1998, Vol. 4, 201–207 pp. 2. Ency'klopediya kibernetky' [Encyclopedia of Cybernetics]. Kiev, 1973, Vol. 1, 584 p. 3. Aristova I. V. Derzhavna informacijna polity'ka: organizacijno-pravovi aspekty' [State information policy: the legal aspects]. Kharkov, Publishing house of University of internal Affairs, 2000, 368 p. 4. IT-pravo: problemy' i perspekty'vy' rozvy'tku v Ukrayini (IT-law: problems and prospects of development in Ukraine: the CG. materials science.-pract. Conf.). Lviv, 2016, 396 p. 5. Kovalenko L. P. Informacijne pravo Ukrayiny': problemy' stanovlennya ta rozvy'tku Dokt. Diss. [Information law of Ukraine: problems of formation and development Dokt. Diss.]. Kharkov, 2014, 37 p. 6. Bilens'ka D. O. Vy'znachennya informaciyi v koncepciyi antropocentry'chnogo pidxodu (The definition of information in the concept of an anthropocentric approach), 2013. Availadle at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_47. 7. Kovaliv M. V. Informacijne zabezpechennya diyal'nosti organiv vy'konavchoyi vlady' (Information support of activities of Executive authorities). Scientific Bulletin of the Lviv state University of internal Affairs. series legal. Publ., 2014, Vol. 3, 139–147 pp. 8. Yesimov S. S. Vy'kory'stannya informaciyi, otry'manoyi iz zastosuvannyam informacijno-komunikacijny'x texnologij, yak dokaz u spravi pro administraty'vne pravoporushennya (Use of information obtained use of information and communication technologies, as evidence in the case of an administrative offense). Scientific Bulletin of the Lviv state University of internal Affairs. series legal. Publ., 2016, Vol. 3, 162–173 pp. 9. Seleznyova O. M. Teorety'ko-metodologichni zasady' informacijnogo prava Ukrayiny' yak integrovanoyi kategoriyi Dokt. Diss. [Theoretical and methodological basics of information law of Ukraine as an integrated category Dokt. Diss.]. Kiev, 2015. Availadle at: http://dndi.mvs.gov.ua/index_html_files/Seleznyova%20Olga%20Mikolaivna.pdf.

Дата надходження: 12.02.2017 р.