

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

НЕГОДЧЕНКО О.В.

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
завідуючий кафедрою кримінально - правових
дисциплін
(Дніпропетровський гуманітарний
університет)

УДК 342.95+35.072

**ІНФОРМАЦІЯ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ
У ПРОЦЕСІ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ
ТА ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ**

Характеризуються нормативно-правові акти, що регламентують порядок використання інформації з обмеженим доступом у процесі взаємодії суб'єктів владних повноважень та громадських об'єднань.

Ключові слова: інформація з обмеженим доступом, службова інформація, конфіденційна інформація, таємниця, суб'єкти владних повноважень, громадські об'єднання.

Характеризуются нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок использования информации с ограниченным доступом в процессе взаимодействия субъектов властных полномочий и общественных объединений.

Ключевые слова: информация с ограниченным доступом, служебная информация, конфиденциальная информация, тайна, субъекты властных полномочий, общественные объединения.

The paper characterizes the regulations governing the use of restricted information in the interaction of the subjects of authority and public associations.

Key words: restricted access information, service information, confidential information, secret, government agencies, public associations.

Вступ. Найважливішими особливостями процесів глобалізації кінця ХХ – початку ХХІ ст. стали стрімке формування інформаційного суспільства і стійке зростання масштабів застосування нових технологій, що сприяють забезпеченню інформаційних потреб суб'єктів усіх суспільних відносин. У цей період відчутно активізувались інститути громадянського суспільства, особливо громадські об'єднання, що стали активними учасниками інформаційних відносин. Реєстр громадських організацій станом на кінець лютого 2013 р. містить 3599 громадських організацій. Ці об'єднання взаємодіють з органами державної влади, місцевого самоврядування і приватним сектором економіки у питаннях забезпечення справедливого та рівного доступу до інформаційних і комунікаційних послуг, формують громадську думку щодо пріоритетів і перспектив розвитку інформаційного суспільства; беруть участь у забезпеченні конституційних прав людини, суспільства й держави в інформаційній сфері, таким чином реалізуючи громадські інтереси в сфері побудови інформаційного суспільства [34]. Обмін інформацією між громадськими об'єднаннями та суб'єктами владних повноважень є ґрунтом для ефективного функціонування системи інститутів громадянського суспільства, покликаних забезпечувати реалізацію та захист прав громадян. Тісний інформаційний зв'язок держави з учасниками громадського правозахисного руху в Україні – це передумова побудови правової держави й гарантія повноцінного соціального-економічного життя громадянина.

Державні органи, виконуючи покладені на них завдання, накопичують у своїх інформаційних ресурсах значні обсяги відомостей про осіб, їх діяльність, події тощо. Все більшого значення набуває правове регулювання обігу інформації з обмеженим доступом, яка допомагає громадянам, суб'єктам господарювання та державним органам реалізувати свої



права й захистити інформаційні інтереси. Результатом цих процесів є використання в інформаційному законодавстві України великої кількості видів інформації з обмеженим доступом, що називаються законодавцем «таємниця». Вже створено значний масив конфіденційної інформації, яку передають фізичні та юридичні особи до державних підприємств, установ, організацій у процесі проходження адміністративних процедур під час реалізації своїх прав. Обов'язковість передання, наприклад, такого виду конфіденційної інформації, як персональні дані, суб'єктам владних повноважень передбачена у ст. 28 «Модельного закону про інформатизацію, інформацію та захист інформації» держав-членів СНД [17]. За таких умов особливого значення набувають проблеми забезпечення інформаційної безпеки в частині недопущення порушення конфіденційності інформації, що визначено Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [34]. Придільення законодавцем уваги цій проблемі на рівні такого програмного нормативно - правового акта свідчить, що захист інформації з обмеженим доступом – одне з першочергових завдань забезпечення національної інформаційної безпеки України в процесі взаємодії суб'єктів владних повноважень та громадських об'єднань.

Постановка завдання. Мета статті – з'ясування змісту поняття та кола інформації з обмеженим доступом, поняття та видів таємниць, особливостей використання такого виду інформації в процесі взаємодії державних органів та громадських об'єднань. Предмет розгляду цього наукового дослідження – правові норми та наукові теорії, що визначають зміст правового режиму інформації з обмеженим доступом і таємниці як її частини, порядок їх формування, зберігання та межі використання в процесі взаємодії громадських об'єднань і суб'єктів владних повноважень.

Результати дослідження. На етапі становлення Української держави проблема забезпечення прозорості в діяльності суб'єктів владних повноважень є однією з основних перешкод на шляху розвитку демократичного суспільства. Прозорість влади є необхідною умовою забезпечення передбачених Конституцією України прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами. Для підвищення рівня прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації 13 січня 2011 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про доступ до публічної інформації» [29]. Законодавче визначення поняття «суб'єкт владних повноважень» міститься у п. 7 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. Відповідно до цієї норми суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [11]. Аналогічне визначення міститься і в Положенні про Єдину базу даних електронних адрес, номерів, факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень [30].

Першу групу суб'єктів владних повноважень утворюють органи державної влади, поняття яких досліджено науковцями правознавцями. Так, під органами державної влади Продан Н. В. розуміє колегіальні та (або) одноособові органи, які наділено юридично визначеними державно-владними повноваженнями та необхідними засобами і механізмами для виконання функцій і завдань держави. Ці органи формуються шляхом виборів і створюються державою, мають відповідну внутрішню організаційну структуру [36]. На думку Т. Г. Андрусика, орган держави – це створений державою або безпосередньо народом колектив уповноважених осіб (депутатів або державних службовців) або одна особа, що має свою визначену структуру та наділений владними повноваженнями для здійснення певних державних завдань і функцій [2]. Суворов В. Н. визначає державний орган як частину державного апарату, наділеного державно-владними повноваженнями, що здійснює свою компетенцію за уповноваженням держави в установленому ним порядку [21]. Державний орган, на думку В. Б. Авер'янова, – це виокремлена й відносно самостійна частина (елемент) механізму держави, яка наділена юридично встановленими владними повноваженнями для здійснення визначених завдань, що безпосередньо пов'язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави [6, с. 52]. Вже Ш. Монтеск'є, розділив у межах єдиної державної влади три влади: законотворчу, державного управління, правосуддя з виокремленням органів, призначених для



їх здійснення [42]. Сучасні науковці-юристи, продовжуючи цю теорію, поділяють за характером і змістом державної діяльності органи державної влади на органи законодавчої, судової та виконавчої влади [2]. Другою групою суб'єктів владних повноважень є органи місцевого самоврядування, а саме: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які становлять спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, та районні в місті ради. Третьою групою суб'єктів владних повноважень є посадові та службові особи державних органів влади та органів місцевого самоврядування. До посадових осіб органу державної влади Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. зараховано керівників та заступників керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [27]. Щодо посадової особи органів місцевого самоврядування слід зазначити, що це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [35]. Четверту групу суб'єктів владних повноважень, що зазначена у визначенні поняття «суб'єкт владних повноважень» у п. 7 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України становлять інші суб'єкти при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих функцій [11]. Таким чином, необхідною та єдиною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення цим суб'єктом владних повноважень у результаті чого він встановлює норми права чи індивідуальні приписи й за допомогою встановлених законом засобів домагається їхнього виконання.

Сучасні науковці розглядають державно-владні повноваження як комплекс прав і обов'язків [1]. Такими представниками є, наприклад, Т. Г. Андрусак та Є. Кулакова. Так, Т. Г. Андрусак наголошує, що наявність владних повноважень, означає: орган держави вправі встановлювати формально обов'язкові приписи, тобто норми права чи індивідуальні приписи, й домагатися за допомогою встановлених законом засобів, їхнього здійснення [2]. Цю позицію підтримує і Є. Кулакова, яка вважає, що владні повноваження державного органу складаються з юридичних прав для здійснення державних функцій та юридичних обов'язків, які покладаються на цей орган державою. Права стають реальною можливістю щодо виконання покладених функцій та збігаються з обов'язками, тобто необхідністю відносно держави, й зливаються в єдину правову категорію повноважень [14, с. 12].

На наш погляд, не можна зараховувати до суб'єктів владних повноважень громадські організації, як це зробив Н. В. Продан [36], оскільки відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» громадська організація – це вид громадського об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи, утворене для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [25]. Наведене визначення не передбачає можливість наділення громадських організацій і громадських спілок як виду громадського об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами – фізичні особи та юридичні особи приватного права, владними повноваженнями.

Правове регулювання процесу інформаційного обміну між суб'єктами владних повноважень та громадськими об'єднаннями врегульовано недостатньо, особливо це стосується питань обміну інформацією з обмеженим доступом. Узагалі, наголошують М. Булгакова та А. Петров, на тому, що положення ст. 22 «Засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування» Закону України «Про громадські об'єднання» не містить конкретних засад, а вказує лише на принципи взаємодії, які так чи інакше впливають з положень Конституції та цивільного законодавства України. Цілком слушною видається думка цих науковців про те, що наявність такої норми необхідна, однак у даній сфері необхідно встановити, на думку М. Булгакової та А. Петрова, певні імперативні правила взаємодії [4]. Такі правила, на наш погляд, слід деталізувати в частині інформаційного обміну між громадськими об'єднаннями та суб'єктами владних повноважень, оскільки він виступає головним напрямом взаємодії цих суб'єктів.



Законом України «Про громадські об'єднання» розширено коло осіб, інтереси яких можуть ними захищатись, оскільки, нарешті, ліквідовано норму, яка дозволяла громадським організаціям захищати лише інтереси своїх членів. Нині ж громадські об'єднання можуть захищати будь-які інтереси, які вони вважають суспільно важливими [18]. В результаті цих змін коло інформаційних потреб та інтересів громадських об'єднань, обумовлених їх завданнями, значно розширилось, а кількість та якість інформаційних відносин з суб'єктами владних повноважень збільшується значними темпами, й не може залишатись поза увагою наукової спільноти.

Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, визначається Законом України «Про доступ до публічної інформації» [29]. Цей закон покликаний забезпечувати прозорість і відкритість суб'єктів владних повноважень й створювати механізми реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, якою є відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка міститься у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом [29]. Водночас у процесі діяльності державних органів накопичується не тільки відкрита інформація, але й інформація з обмеженим доступом, що підтверджується змістом ч. 2 ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Конституція України у ст. 32 забороняє збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту й прав людини [12]. Принцип обов'язковості отримання згоди особи під час використання конфіденційної інформації про неї відображено у ст. 6 Закону України «Про захист персональних даних», а винятки з цього правила визначено у ст. 7 цього закону [31].

Аналогічний підхід під час реалізації положень ст. 32 Конституції України повинен бути застосований і при удосконаленні правових режимів інших видів конфіденційної інформації, що визначені спеціальними нормативно-правовими актами. Згода на розголошення відомостей про особисте життя громадян, отриманих органами державної влади та об'єднаннями громадян зі звернень громадян, обов'язкова також відповідно до ст. 10 Закону України «Про звернення громадян» [32]. Цією ж нормою встановлена заборона розголошення отриманих зі звернень відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом без згоди особи, що звернулася.

З наведеного прослідковується тенденція до посилення уваги з боку законодавця щодо правового врегулювання питання захисту конфіденційної інформації фізичних осіб, проте недостатньо врегульовано це питання у випадках реалізації права на дотримання конфіденційності інформації громадських об'єднань.

На такій позитивній правовій новелі Закону України «Про громадські об'єднання» [25], яким передбачено право громадських об'єднань звертатися до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами, акцентують нашу увагу юристи-практики *Булгакова М. та Петров А.* Ці юристи наголошують на відповідності зазначеної норми Закону України «Про громадські об'єднання» ст. 40 Конституції України. Вони також зазначають, що порядок розгляду таких звернень громадських організацій регулюється чинним законодавством України про звернення громадян, зокрема, Законом України «Про звернення громадян» [32], чинність якого, на їх думку, повинна поширюватися як на окремих громадян, так і на громадські об'єднання [4]. Підтримуючи цю пропозицію, необхідно зазначити, що в такому випадку було б сформовано правову підставу забезпечення конфіденційності інформації, що передається представниками громадських об'єднань до суб'єктів владних повноважень у їх зверненнях. Проте в чинному Законі України «Про звернення громадян» чітко вказано, що цей документ регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про



поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [32]. Громадянин є фізичною особою, і прирівнювати його за правовим статусом до громадського об'єднання, яким відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» є добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів, не можливо. Тим більше, що громадське об'єднання, маючи організаційно-правову форму організації або спілки, може мати статус юридичної особи, що суперечить правовій природі цих двох суб'єктів.

Зазначене свідчить про те, що реалізація пропозиції М. Булгакової та А. Петрова потребуватиме внесення принципових змін до Закону України «Про звернення громадян», починаючи з назви цього нормативно-правового акта, щоб реалізувати надане Законом України «Про громадські об'єднання» право громадським об'єднанням звертатись до органів владних повноважень із заявами, скаргами і пропозиціями, й відповідно поширити дію ст. 10 Закону України «Про звернення громадян» на забезпечення конфіденційності відомостей, переданих громадськими спілками та організаціями до державних органів.

Іншим вектором інформаційних відносин є отримання відомостей громадськими об'єднаннями від суб'єктів владних повноважень. Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» громадські спілки та організації мають право одержувати публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації [25]. Проте основний принцип вільного отримання та поширення такої інформації, передбачений ст. 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації», містить винятки, основним з таких є зарахування публічної інформації до категорії інформації з обмеженим доступом. Закон України «Про інформацію» передбачає, що інформація з обмеженим доступом є трьох видів: конфіденційна, таємна та службова. Ст. 21 «Інформація з обмеженим доступом» Закону України «Про інформацію», як і ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації», конфіденційною визначають інформацію про фізичну особу, а також інформацію, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація, на відміну від таємної та службової, може поширюватися за бажанням відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом [33; 29]. Термін «службова інформація» був уведений в законодавство України Постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 938 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань доступу до інформації», і замінив термін «конфіденційна інформація, що є власністю держави» [24] у зв'язку із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації». Правила використання носіїв службової інформації визначаються Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію [7].

Таємна інформація відповідно до ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» – це інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі, доступ до якої обмежується виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, отриманої конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя; її розголошення може завдати істотної шкоди цим інтересам; шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу, передбачену законом таємницю [29]. Отже, законодавець усі види таємниць, передбачені чинним законодавством зарахував до таємної інформації, хоча в самому визначенні однією з цілей обмеження доступу до таємної інформації є запобігання розголошенню інформації, отриманої конфіденційно. Тому, вважаємо, слід детальніше розглянути інститут таємниці та з'ясувати, якою ця інформація є за режимом доступу конфіденційною чи таємною.



Особливості правового режиму інформації з обмеженим доступом, що становить таємницю, є актуальною науковою і практичною проблемою. І. В. Арістова зазначає, що найчастіше в нормативно-правових актах використовуються деякі словосполучення без чіткого визначення цих понять, наприклад, «комерційна таємниця», «службова таємниця», «особиста таємниця», «сімейна таємниця», «персональні дані», «таємниця голосування» тощо. Це призводить, на її думку, до вільного тлумачення даних понять і ускладнює реалізацію законів [3, с. 259]. Ми погоджуємось із висловленням І. В. Арістової, що законодавство України лише проходить етап формування термінології тієї частини інформаційного права, що пов'язана із суспільними відносинами з приводу інформації з обмеженим доступом, й на сьогодні не містить законодавчо закріпленого визначення терміну «таємниця» в чистому вигляді. Проте з того часу, коли І. В. Арістова наголошувала на відсутності визначень окремих видів таємниць, відбулись відчутні зміни й зараз значне правове регулювання отримали не тільки визначення, але й механізми реалізації режимів таких таємниць, як комерційна [41], банківська [23], адвокатська [22] тощо. Загалом чинне українське законодавство передбачає більше двадцяти видів таємниць: державна, службова, лікарська, податкова, сімейна, професійна, нотаріальна, комерційна, а також таємниця листування, телефонних переговорів; таємниця поштових та телеграфних повідомлень; таємниця голосування; таємниця судового провадження; таємниця страхування; податкова таємниця; таємниця сповіді тощо. Більшість режимів зазначених видів таємниць переживають своє становлення, тому термінологія у сфері їх обігу не досить виважена. Введення у правовий обіг зазначених понять здійснювалося в основному з різних іноземних законодавчих джерел й без належної узгодженості між чинними нормативно-правовими актами. Практичне ж застосування цих понять в Україні виявило недосконалість законодавства як у визначенні видів таємниць, так і засобів їх цивільно-правового, адміністративно-правового та кримінально-правового захисту. Це зумовлює необхідність розвитку й удосконалення, на думку Ю. Капіці, відповідного галузевого законодавства щодо кожного виду таємниць із визначенням загальних, притаманних їм всім ознак, кола суб'єктів прав на таємницю, права та обов'язків осіб, які стосуються певних видів таємниць, порядку захисту прав [10]. Підтримуючи цю думку, вважаємо, що перспективнішою та сучаснішою є пропозиція включення цієї інформації до окремого розділу Інформаційного кодексу України, прийняття якого передбачено Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки».

У той час, коли правові режими значної кількості видів таємниць ще перебувають на стадії розробки, потребує оперативного визначення та дотримання в процесі їх становлення однакових засад функціонування інституту таємниці. Виявити загальні характерні риси адміністративно-правового режиму таємниці допоможе огляд наукових теорій щодо поняття та змісту таємниці. У науково-правовій літературі визначення таємниці подаються в працях Л. Е. Владимірова, Л. О. Красавчикової, І. В. Смолькової, В. В. Кухар та ін. Так, Л. Е. Владиміров під таємницею розуміє «сохранение в негласности обстоятельства, разглашение которого принесло бы больше вреда, чем пользы» [39, с. 41]. На думку Л. О. Красавчикової, таємницею є певна інформація про дії (стани та інші обставини) певної особи (громадянина, організації, держави), що не підлягає розголошенню [13, с. 119]. В. В. Кухар зазначає, що таємниця як суб'єктивна категорія – це інформація, доступ до якої обмежений [15, с. 60]. Більшість наукових визначень терміна «таємниця», як наголошують В. О. Мазуров та І. В. Смолькова, містять основні ознаки, що розкривають її правовий зміст: 1) це – відомості, дані, інформація; 2) ці відомості повинні бути відомі чи довірені вузькому колу осіб; 3) інформація, що становить таємницю, може бути відома чи довірена визначеним суб'єктам у силу їхньої професійної чи службової діяльності, здійснення визначених доручень; 4) ці відомості не підлягають розголошенню (тобто поширенню за колом визначених осіб); 5) розголошення відомостей (інформації) може спричинити настання негативних наслідків (матеріальна й моральна шкода її власнику чи користувачу, іншій особі); 6) на особах, яким довірена інформація, що не підлягає розголошенню, лежить правовий обов'язок її зберігання; 7) за незаконне розголошення цих відомостей встановлюється законом юридична відповідальність. Таким чином, на думку В. О. Мазурова, таємниця – це охоронювані законом конфіденційні або таємні відомості про приватне життя громадян, підприємницьку, фінансову,



політичну, економічну, військову та інші сфери, відомі чи довірені певному колу осіб в силу їх професійних, службових та інших обов'язків, незаконне отримання, використання, розголошення яких заподіює шкоду чи створює загрозу заподіяння шкоди правам і законним інтересам громадян, суспільства, держави і спричиняє відповідальність винних осіб відповідно до чинного законодавства [16, с. 11].

Науковці та вітчизняний законодавець з терміном таємниці пов'язують два види інформації з обмеженим доступом: конфіденційну й таємну. Для з'ясування співвідношення термінів «таємниці», «конфіденційна» і «таємна інформація» розглянемо деякі науково-теоретичні положення. За етимологією, слово «конфіденційний» (від лат. confidential – довіра) означає «довірчий, такий що не підлягає розголосу, таємний». Слово «секрет» запозичено з французької secret – таємниці [40, с. 55]. Подібне визначення терміна «таїть» подається в тлумачному словнику В. Даля [5, с. 386]. Таємниці – не розгадане, не пізнане; щось приховане від інших [8, с. 115]. Таким чином, відповідно до етимологічного аналізу вищезазначених слів можна зробити висновок про рівнозначність понять «конфіденційна інформація», «таємниці», «секрет». Однак ми підтримуємо позицію С. Казанцева, що поняття таємниці в правовій науці не повністю збігається з поняттям конфіденційної інформації, оскільки таємниці означає також спеціальний правовий режим інформації [9, с. 72]. Через віднесення законодавцем усіх видів таємниць до таємної інформації, потребуватиме розробки механізм захисту відомостей, що становлять таємниці за аналогією з механізмом державної таємниці: проведення експертиз із захочування інформації до конкретного виду таємниці; затвердження зводу відомостей, що її становлять; оформлення допусків до роботи з такими даними тощо[28]. На наш погляд, така організаційна робота ускладнюватиме процес оперативного використання інформації. У більшості випадків, особливо це стосується групи приватно-правових таємниць, адекватним рівнем захисту такої інформації буде захищення її до категорії конфіденційної.

Для розмежування конфіденційної та таємної інформації можна застосовувати критерії, розроблені наприклад, О. С. Самойловою, що пропонує розрізняти зазначені види інформації з обмеженим доступом за: суб'єктом, що має право власності на інформацію; суб'єктом, що має свій інтерес щодо утримання цієї інформації в таємниці; змістом відомостей, які можуть бути визнані таємницею; суспільною небезпекою розголошення інформації. До таємної інформації, на її думку, належить державна інформація, що охоплює відомості з найважливіших сфер життєдіяльності суспільства (державна безпека, оборона, охорона правопорядку, економіка, наука та ін.), розголошення яких може завдати шкоди інтересам держави. До конфіденційної інформації належать відомості про особу та інформація, утримання якої в таємниці забезпечує комерційні інтереси юридичних осіб, [37, с. 14].

Критерієм поділу інформації на конфіденційну і таємну може бути рівень нормативно-правового акта, що визначає правовий режим конкретного виду інформації, як наприклад за законодавством РФ [19]. Так, до державної таємниці захищення інформації здійснюється відповідно до Закону РФ «О государственной тайне», а до конфіденційної інформації – федеральними законами та організаційно-розпорядчими актами власників даної інформації. Принципово тут положення, що режим захисту конфіденційної інформації визначає її власник, тобто відповідний орган державної влади або управління, організація, установа, підприємство.

Висновки. Захищення всіх видів таємниць до таємної інформації чинним законодавством України ускладнить механізм їх забезпечення, що підвищить економічну витратність процедур утаємнення й не виправдано щодо їх змістового наповнення та рівня негативних наслідків під час розголошення. За таких умов ускладнюється процес обміну інформацією між громадськими об'єднаннями та суб'єктами владних повноважень, що негативно відобразиться на ступені інформаційної відкритості останніх, і фактично всі досягнення Закону України «Про доступ до публічної інформації» буде зведено нанівець. Необхідно розробити критерії захищення таємниць до конфіденційної чи таємної інформації й надати право її власникові обґрунтовано визначати їх рівень.

Одним із напрямів удосконалення правового врегулювання інформаційних відносин із дотримання режиму інформації з обмеженим доступом є підготовка та прийняття Інформаційного кодексу України. До якого ми пропонуємо включити розділ про таємниці,



який повинен містити загальні положення про таємницю, їх класифікацію, принципи та загальні засади використання, а також особливості режимів усіх видів таємниць, передбачених чинним законодавством України.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : в 2-х т. – Т. 1 : Загальна частина / редкол. В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004–2005. – 2004. – 584 с.
2. Андрусак Т. Г. Теорія держави і права [Електронний ресурс] : підручник / Андрусак Т. Г. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?i=164>
3. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / Арістова І. В. ; за загальною редакцією д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О. М. – Харків : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
4. Булгакова М. Петров А. Новий Закон України «Про громадські об'єднання». Коментар Експертно-дорадчого центру «Правова аналітика» / М. Булгакова, А. Петров. – 22.04.2012. – Громадянське суспільство. Україна. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1818410>
5. Даль В. Толковый словарь живого русского языка. – Т. 1–4. – М. : Рус. яз., 1989–1991; Т. 4 – 1991. – 683 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с
7. 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 листопада 1998 р. № 1893 // Урядовий кур'єр, від 10.12.1998.
8. Інформаційна безпека України: Глосарій / Марченко Л. С., Ліпка В. А., Логінов О. В. ; за загальною редакцією док. юрид. наук, проф. Р.А. Каложного. – К. : Текст, 2004. – 136 с.
9. Казанцев С. Конфиденциальная информация: понятие и проблемы правового режима / С. Казанцев // Вестник Москв. ун-та МВД России. – 2006. – № 2. – С. 72–79.
10. Капіца Ю. Проблеми правової охорони конфіденційної інформації в Україні [Електронний ресурс] // Інтелектуальна власність. – 2004. – № 3.
11. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36. – № 37. – Ст. 446.
12. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 р. – № 30. Ст. 141.
13. Красавчикова Л. О. Личная жизнь под охраной закона / Красавчикова Л.О. – М., 1983.
14. Кулакова С. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості / С. Кулакова // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 10–15.
15. Кухар В. В. Таємниця як соціальне і правове явище / В. В. Кухар // Проблеми вдосконалення практики застосування кримінально-правових засобів протидії злочинності органами внутрішніх справ : матеріали конференції (30 вересня 2004 р.). – Львів, 2005. – С. 59–63.
16. Мазуров В. А. Тайна: государственная, коммерческая, банковская, частной жизни. Уголовно-правовая защита : учебное пособие / Мазуров В. А. ; под научн. рук. д-ра юрид. н. С. В. Землюкова. – М. : Издательско-торговая группа «Дашков и К», 2003. – С. 156
17. Модельный закон об информатизации, информации и защите информации [Электронный ресурс] : Постановление № 26-7 от 18 ноября 2005 года : принято на шестом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_d09/print1329875570254855.
18. Москаленко А., Анцут Е. Оновлена свобода об'єднання // Газета Закон і Бізнес – 30.05.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/9851-noviy_zakon_pro_gromadski_obednannya_n_4572-vi_analiz_polozh.html
19. Об информации, информатизации и защите информации [Электронный ресурс] : Закон РФ. – Режим доступа : <http://www.pvti.ru/doc>
20. Оновлена свобода об'єднання [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/9851noviy_zakon_pro_gromadski_obednannya_n_4572-vi_analiz_polozh.html



21. Основы государства и права : учебное пособие для поступающих в юридические вузы / Андреева И. А., Бузынова С. П., Быстров Г. Е. и др. / Под ред. О. Е. Кутафина. – 7-е изд. – Юрист, 2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bibliotekar.ru/osnovy-prava-3/78.htm>
22. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI // Урядовий кур'єр, від 05.09.2012. – № 159.
23. Про банки і банківську діяльність : Закон України 7 грудня 2000 року № 2121-III // Голос України, від 23.01.2001. – № 12. – С. 60.
24. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань доступу до інформації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України, від 7 вересня 2011 р. № 938. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/938-2011-%D0%BF>
25. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1.
26. Про громадські об'єднання : Закон України. Коментар Експертно-дорадчого центру // [Електронний ресурс] / «Правова аналітика» Портал «Громадський простір». – Режим доступу : <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1818410>
27. Про державну службу : Закон України, від 16.12.1993 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – ст. 490.
28. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 року N 3855-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – N 16. – ст. 93
29. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314
30. Про затвердження Положення про Єдину базу даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень : Постанова КМУ від 5 січня 2011 р. № 5 // Урядовий кур'єр, від 18.01.2011 – № 8.
31. Про захист персональних даних : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – С. 481.
32. Про звернення громадян 2 жовтня 1996 року N 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 47. – Ст. 256.
33. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
34. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 року № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
35. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 17.08.200. – № 33. – Ст. 175.
36. Продан Н. В. Суб'єкт владних повноважень як сторона в справах адміністративного судочинства: поняття [Електронний ресурс] / Н. В. Продан. – Види, 2008. – Головне управління юстиції у Хмельницькій області. Режим доступу: http://justice.km.ua/?dep=page&dep_up=183&dep_cur=59
37. Самойлова О.С. Кримінально-правова характеристика передачі або збирання відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / О. С. Самойлова. – К. : нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2006. – 20 с.
38. Скиба Я. Д. Порядок визначення службової інформації: проблеми теорії та практики // Митна справа – №2(80). – 2012. – частина 2. – книга 2 – С. 334–340
39. Смолькова И. В. Гласность в уголовном процессе / И. В. Смолькова // Законность. – 1998. – № 7.
40. Федоров С. Конфиденциальная информация налогоплательщика: проблемы правового регулирования / С. Федоров, Д. Рева // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 3. – С. 55–57.
41. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.



42. Шаповал В. М. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти [Електронний ресурс] / Шаповал В. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=398>

Зозуля І. В., доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та масових комунікацій
(Харківського національного університету внутрішніх справ)

УДК 342.56:351.74

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУДІВ З МІСЦЕВИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

Показано переважаючий характер взаємодії судів з місцевими правоохоронними органами у вигляді процесуального співробітництва, що відбувається в рамках судового контролю, підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина і держави в судах, виконання судових рішень, державної охорони приміщень суду і суддів, підтримання порядку в суді, охорони підсудних та забезпечення безпеки інших учасників судового процесу, судового оскарження неправомірних дій, бездіяльності та рішень правоохоронних органів, а також їх звернення до суду.

Ключові слова: регулювання, взаємодія, суди, місцеві правоохоронні органи.

Показан преобладающий характер взаимодействия судов с местными правоохранительными органами в виде процессуального сотрудничества, которое происходит в рамках судебного контроля, поддержания государственного обвинения в суде, представительства интересов гражданина и государства в судах, выполнения судебных решений, государственной охраны помещений суда и судей, поддержания порядка в суде, охраны подсудимых и обеспечения безопасности других участников судебного процесса, судебного обжалования неправомерных действий, бездеятельности и решений правоохранительных органов, а также их обращения в суд.

Ключевые слова: регулирование, взаимодействие, суды, местные правоохранительные органы.

Dominating character of interplay of courts with **local** law enforcement bodies in the form of procedural cooperation which one happens within the limits of the judicial control, crown case keeping up in court, representations of concerns of the citizen and the state in courts, executions of judgments, the state guards of court houses and judges, order keeping up in court, protections of defendants and safety of other participants of legal procedure, the judicial appeal of wrongful acts, a divergence and solutions of law enforcement bodies, and also their application to the court is demonstrated.

Key words: regulation, interaction, courts, local law enforcement agencies.

Вступ. Взаємодія судів і місцевих правоохоронних органів, як нами вже зазначалось [1], охоплює широкий сегмент їхньої діяльності, проявляючись як у спільному здійсненні певних повноважень, так і у сприянні роботі один одного. Відповідно до цього перш за все в якості основних напрямків взаємодії судів і місцевих правоохоронних органів уможливується виділити процесуальне співробітництво, безпосередньо пов'язане з реалізацією їх завдань і функцій (зокрема, із відправленням правосуддя), та взаємодію щодо забезпечення умов діяльності судів і місцевих правоохоронних органів. При цьому, попри деяку відмінність названих напрямків взаємодії, вони тісно пов'язані і так чи інакше спрямовуються на ефективну реалізацію повноважень судів і місцевих правоохоронних органів.

Слід зазначити, що напрямок дослідження базується, передусім, усього на законодавчому й нормативно-правовому регулюванні організації та діяльності судів і

