

УДК 340 (007): 65.012.8
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-1.27>

І. П. Кушнір

кандидат юридичних наук,
докторант докторантури
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

О. М. Царенко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного адміністративного та міжнародного права
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття є комплексним дослідженням правового режиму інформації з обмеженим доступом у діяльності Державної прикордонної служби України.

Правовий режим інформації є одним із головних визначальних чинників прикордонної безпеки, важливим засобом захисту та збереження цілісності інформації, розпорядником якої є Державна прикордонна служба України. Сформульовано, що мета його встановлення полягає у визначенні та дотриманні додаткових обмежувальних заходів для доступу до інформації та захисті тієї частини інформації, розголошення якої може завдати значної шкоди національним інтересам у прикордонній сфері.

У дослідженні визначено термін «правовий режим інформації з обмеженим доступом у діяльності Державної прикордонної служби України» та вказано основні його характеристики й елементи з урахуванням прикордонної сфери.

Аналіз змісту поняття правовий режим інформації з обмеженим доступом дав змогу визначити його характерні особливості в діяльності Державної прикордонної служби України: проявляється через систему закріплених законодавством заходів і правил, що супроводжують процеси отримання, зберігання та надання дозволу тощо інформації з обмеженим доступом у сфері охорони державного кордону України; передбачає чітке розмежування видів інформації з обмеженим доступом для визначення обсягу та меж правового режиму й обрання конкретних заходів (інструментів) правового впливу; метою його встановлення є обмеження загального доступу до інформації, зміст якої визначає захищеність національних інтересів і державної безпеки у прикордонній сфері; утворює умови для обігу та збереження цілісності та змісту інформації у функціонуванні Державної прикордонної служби України, необхідної для виконання поставлених перед нею завдань.

До основних елементів правового режиму інформації з обмеженим доступом у діяльності Державної прикордонної служби України зараховано: порядок і підстави здійснення інформаційної діяльності із відповідним видом інформації, що обмежена в доступі (створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації, а також порядок віднесення та скасування інформації, обмеженої в доступі); права посадових осіб Державної прикордонної служби України щодо здійснення окремих процедур із такою інформацією; процедура отримання допуску до цієї інформації; відповідальність за порушення встановленого режиму інформації.

Ключові слова: *прикордонна безпека, охорона державного кордону, захист, національні інтереси, порядок правового регулювання, інформаційні відносини.*

Постановка проблеми. Уся інформація, яка перебуває в межах правового регулювання відповідно до Закону Укра-

їни «Про інформацію», поділяється за порядком доступу на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Умовно вся інформація є відкритою, за виключенням тієї, яка цим Законом

зарахована до інформації з обмеженим доступом [1, ст. 20]. Категорія інформації «з обмеженим доступом», порівняно із «відкритою», передбачає застосування додаткових заходів щодо її обігу, використання, поширення й захисту, що загалом відображає правовий режим інформації.

Встановлення певного режиму зумовлене досягненням конкретної мети, це може бути дотримання законності, забезпечення виконання завдань органом публічної адміністрації, захист прав, свобод, інтересів і цінностей тощо. Діяльність Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) спрямована на забезпечення недоторканності державного кордону та охорону суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні [1, ст. 1]. Беззаперечно й цілком справедливо окреслює В.Л. Зьолка взаємопов'язаність реалізації національних інтересів у прикордонній сфері, метою якої є гарантування суверенітету, незалежності і територіальної цілісності України з системою забезпечення охорони національних інтересів як її складовий елемент [2, с. 1]. Отже, діяльність ДПСУ спрямована на охорону національних інтересів України в межах відомчої компетенції, що знаходиться в нерозривному зв'язку із забезпеченням обігу інформації, значна частина якої обмежена в доступі.

Серед основних завдань Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України передбачено вдосконалення механізму обміну інформацією, розширення формату обміну інформацією, проведення спільного аналізу ризиків ДПСУ із суб'єктами інтегрованого управління кордонами та прикордонними органами держав – членів Європейського Союзу – Республіки Польща, Словацької Республіки, Румунії та Угорщини, а також Республіки Молдова та Республіки Білорусь, Європейською агенцією з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів Європейського Союзу, а також міжнародними організаціями й установами в межах забезпечення ефективної реалізації політики у сфері безпеки державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [3]. Така діяльність вимагає чіткої

диференціації видів інформації за порядком доступу. Теоретичне опрацювання правового режиму інформації з обмеженим доступом також зумовлене практичним значенням питань захисту інформації в діяльності ДПСУ, а також інформаційних прав суб'єктів у прикордонній сфері. Тому розгляд правового режиму інформації з обмеженим доступом набуває неабиякої важливості, зокрема в умовах сьогодення, триваючої загрози територіальній цілісності й національній безпеці (на сході країни), що визначає актуальність обраного об'єкта дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правовому режиму інформації присвячено чимало наукових праць, як монографічних (Є.Ф. Збінський, В.А. Ліпкан, О.А. Мандзюк, О.В. Шепета), так і наукових статей (В.Ю. Баскаков, І.Л. Бачило, О.О. Крестьянінов, В.А. Ліпкан, О.А. Мандзюк та інші). Але такі розробки переважно стосуються загальної теоретичної характеристики правового режиму або окремого виду інформації, що обмежена в доступі. Окремо варто зазначити праці, присвячені питанням щодо обігу податкової інформації («Правовий режим податкової інформації в Україні», В.А. Ліпкан, О.В. Шепета, О.А. Мандзюк; «Правовий режим податкової таємниці в Україні», В.А. Ліпкан, Є.Ф. Збінський). Водночас варто наголосити на відсутності комплексного опрацювання та аналізу правового режиму інформації з обмеженим доступом у діяльності ДПСУ.

Мета статті – дослідити та з'ясувати особливості й мету правового режиму інформації з обмеженим доступом в діяльності ДПСУ, окреслити його характерні ознаки та складові елементи.

Виклад основного матеріалу. Категорія «правовий режим інформації» використовується в чинних нормативно-правових актах, зокрема у законах України «Про інформацію», «Про науково-технічну інформацію» та інших, але досі не отримала законодавчого визначення. Загалом термін «режим» досить широко застосовується як в юридичних, так і в інших галузях науки. Проаналізоване тлумачення цього терміна у словнику сучасної української мови дало змогу виділити такі його

характеристики щодо теми нашого дослідження: систему заходів, правил, запроваджуваних для досягнення певної мети; певні умови, необхідні для забезпечення роботи, функціонування, існування чогонебудь [4, с. 1206].

Правовий режим інформації розглядається як передбачений чинним законодавством особливий порядок правового регулювання суспільних відносин, що здійснюється за допомогою системи спеціальних юридичних засобів у сфері суспільно значимих відомостей та/або даних, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді, що створені чи одержані органом влади в межах повноважень, передбачених законодавством, із метою забезпечення ефективного функціонування відповідної системи інформації [5, с. 4].

У межах діяльності ДПСУ правовий режим інформації з обмеженим доступом набуває додаткових ціннісних характеристик, зумовлених прикордонною сферою, де прикордонна сфера являє собою комплексну систему складних відносин, елементів, від чіткого й ефективного забезпечення яких залежить безпека державного кордону, територіальна цілісність, безпека держави та її громадян. Одним із ключових елементів цієї системи є інформаційна сфера («складова частина», термін, що використовується у Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України) та інформаційна безпека.

Інформаційна сфера є середовищем обігу інформації (виробництво – поширення – споживання), при якому суб'єкти реалізують свої потреби і можливості щодо інформації [6, с. 133]. При цьому до об'єктів інформаційної сфери належить: інформація, в тому числі інформаційні ресурси, зафіксована на відповідних носіях інформація; інформаційна інфраструктура, що містить сукупність інформаційних систем: організаційні структури, інформаційно-телекомунікаційні структури, інформаційні, комп'ютерні та телекомунікаційні технології, системи засобів масової інформації [6, с. 137-139].

Інформаційна безпека у прикордонній сфері полягає в забезпеченні збереження цілісності інформації та інформаційних

ресурсів, які є в розпорядженні ДПСУ, порушення яких може заподіяти значну шкоду прикордонній безпеці держави, деструктивно вплинути на діяльність прикордонного відомства у виконанні завдань, визначених законодавством.

Правовий режим інформації є одним із головних визначальних чинників прикордонної безпеки, а саме: важливим засобом захисту та збереження цілісності інформації, розпорядником якої є ДПСУ. Мета його встановлення полягає у визначенні та дотриманні додаткових обмежувальних заходів для доступу до інформації та захисті тієї частини інформації, розголошення якої може завдати значної шкоди національним інтересам у прикордонній сфері.

Для забезпечення обробки та захисту інформації правовими нормами встановлюється система правил, умов і заходів, які спрямовані на організацію обігу, обмеження в доступі й охорону інформації. Така система заходів є правовим режимом інформації, що спрямований на досягнення конкретної мети. В юридичній літературі зазначається, що єдиною метою адміністративно-правових режимів є забезпечення загальної безпеки в державі [7, с. 4]. Разом із тим встановлення режиму інформації з обмеженим доступом здійснюється з метою упорядкування суспільних відносин, що виникають у сфері інформації з обмеженим доступом, та має подвійну мотивацію: необхідність реалізації права на інформацію та захист національних інтересів між різними запитувачами інформації та розпорядниками інформації [8, с. 130-131].

Правовий режим інформації, як зазначають Н.І. Логінова та Р.Р. Дробожур, включає: право використання інформації; право володіння інформацією; право доступу до інформації; право власності та інші майнові права на різні носії, що містять документовану інформацію; право поширення та надання інформації [9, с. 55]. Правовий режим передбачає не тільки визначення інформаційних прав, які є частиною інформаційного статусу суб'єктів відповідних відносин, а перш за все, порядок отримання, користування, поширення та захисту інформації, тобто умови обігу інформації.

Найбільш повно визначає елементи правового режиму інформації Т.В. Чернишова:

- порядок створення (або збирання) відповідної інформації, в межах нашого дослідження варто додати: порядок зарахування інформації до інформації з обмеженим доступом;
- право власності на інформацію;
- порядок збереження, поширення та використання інформації;
- порядок доступу до інформації;
- порядок правового захисту інформації [10, с. 100].

С.Г. Гордієнко зазначає, що стосовно кожного різновиду інформації з обмеженим доступом (науковець застосував узагальнену категорію «таємниця») характерне визначення: ознак таємності, кола суб'єктів, що мають право на кожен з таємниць, прав та обов'язків осіб, які стосуються певних видів таємниць, відповідальності за розголошення інформації, що повідомляється, та особливостей захисту для кожного виду таємниць [11, с. 233]. Отже, можна констатувати, що для кожного різновиду інформації, що обмежена в доступі, характерне встановлення конкретних меж правового режиму.

Закон України «Про інформацію» встановлює, що інформація з обмеженим доступом є конфіденційною, таємною та службовою [1, ч. 1, ст. 21], та визначає, що відносини, пов'язані з правовим режимом конфіденційної інформації [1, ч. 2, ст. 21], порядок зарахування інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами [1, ч. 3, ст. 21]. Варто зазначити, що з переліку видів інформації найбільше врегульована законом таємна інформація за Законом України «Про інформацію». Що стосується службової інформації, її правовий режим врегульований на рівні урядових (постанов Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 736 «Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію» від 18 грудня 2013 р. № 939 «Про затвердження Порядку організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на під-

приємствах, в установах і організаціях»), відомчих нормативно-правових актів, а також наказів, розпоряджень командирів (начальників) відповідних структурних підрозділів ДПСУ. За таких умов можливе як посилення режимних заходів, які спрямовані на забезпечення режиму службової інформації, з урахуванням усвідомлення відповідальності конкретного начальника за збереження такої інформації, так і необґрунтоване (суб'єктивне) обмеження в доступі «потрібно» інформації від широкого загалу. Тому з метою забезпечення балансу та вжиття адекватних заходів для підтримання режиму службової інформації, який би обґрунтовував її призначення та суть, необхідне чітке законодавче регулювання.

Загальним обмеженням щодо конфіденційної, таємної та службової інформації є те, що до інформації з обмеженим доступом не можна зарахувати такі відомості [1, ч. 4 ст. 21] з урахуванням прикордонної сфери: про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей; про медичне обслуговування та соціальне забезпечення (стосується тільки військовослужбовців ДПСУ), а також про стан правопорядку у сфері охорони державного кордону; про факти порушення прав і свобод людини; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб (у межах забезпечення інтегрованого управління кордонами); інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Висновки і пропозиції. Таким чином, враховуючи проведений аналіз, зміст поняття «правовий режим інформації з обмеженим доступом у діяльності ДПСУ» можемо охарактеризувати так:

- система закріплених законодавством заходів і правил, що супроводжують процеси отримання, зберігання та надання тощо інформації з обмеженим доступом у сфері охорони державного кордону України;
- чітке розмежування видів інформації з обмеженим доступом для визначення

обсягу та меж правового режиму й обрання конкретних заходів (інструментів) правового впливу;

– мета його встановлення зумовлена обмеженням загального доступу до інформації, зміст якої визначає захищеність національних інтересів, державної безпеки, з урахуванням нашого дослідження, – прикордонної безпеки;

– утворює умови для обігу та збереження цілісності та змісту інформації у функціонуванні ДПСУ, необхідної для виконання поставлених перед нею завдань.

Основними елементами правового режиму інформації з обмеженим доступом у діяльності ДПСУ є:

– порядок та підстави здійснення інформаційної діяльності з відповідним видом інформації, що обмежена в доступі (створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації, а також порядок віднесення та скасування інформації, обмеженої в доступі);

– права посадових осіб ДПСУ щодо здійснення окремих процедур із такою інформацією;

– процедура отримання допуску до цієї інформації;

– відповідальність за порушення встановленого режиму інформації.

Отже, правовий режим інформації з обмеженим доступом у діяльності ДПСУ пропонуємо розглядати як встановлені законодавством процедури та порядок надання дозволу, доступу, охорони, захисту, а також здійснення діяльності з інформацією, яка становить велику цінність для прикордонної безпеки держави.

Список використаної літератури:

1. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
2. Зьолка В.Л. Концепція охорони національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2015. 40 с.
3. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 220.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. VIII. 1728 с.
5. Мандзюк О.А. Правовий режим податкової інформації в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2014. 15 с.
6. Бачило І.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право / под. ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. Санкт-Петербург : Юридический центр «Пресс», 2001. 789 с.
7. Крестьянінов О.О. Правове регулювання митних режимів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 20 с.
8. Ліпкан В.А., Баскаков В.Ю. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом в Україні : монографія / за заг. ред. В.А. Ліпкана. Київ : ФОП О.С. Ліпкан, 2013. 344 с.
9. Логінова Н.І., Дробожур Р.Р. Правовий захист інформації : навчальний посібник. Одеса : Фенікс, 2015. 264 с.
10. Чернишова Т.В. Правові режими інформації за законодавством України. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 97-101.
11. Гордієнко С.Г. Конфіденційна інформація та «таємниці»: їх співвідношення. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 233-238.

Kushnir I., Tsarenko O. Legal regime of sensitive information in activities of the state border guard service of Ukraine

The article is a comprehensive study of the legal regime of sensitive information in the activities of the State Border Guard Service of Ukraine.

The legal regime of information is one of the main important factors of border security, an important means of protecting and maintaining the integrity of information managed by the State Border Guard Service of Ukraine. It is stated that the purpose of its establishment is to identify and comply with additional restrictive measures to access and protect that part of the information, which could significantly harm the national interests in the sphere of border guarding if disclosed.

The research defines the term of "legal regime of sensitive information in the activities of the State Border Guard Service of Ukraine"; its main characteristics and elements are outlined, taking into account the sphere of border guarding.

The content analysis of the concept of the legal regime of sensitive information enabled to define its characteristic features in the activities of the State Border Guard Service of Ukraine, such as: it is manifested through the system of legally applied measures and rules, accompanying the processes of obtaining, storing and granting permission, etc., of sensitive information in the sphere of the state border protection of Ukraine; it provides for a clear delineation of types of sensitive information in order to determine the scope and limits of the legal regime and to select specific measures (instruments) of legal influence; the purpose of its introduction is to restrict general access to information, the content of which defines the protection of national interests and national security in the sphere of border guarding; it creates conditions for the circulation, preservation of integrity and content of information in the functioning of the State Border Guard Service of Ukraine that is necessary for accomplishing its tasks.

The main elements of the legal regime of sensitive information in the activities of the State Border Guard Service of Ukraine include: the procedure and grounds for carrying out informational activities with an appropriate type of information that is restricted in access (creation, collection, receipt, storage, use, dissemination, and protection of information, etc.); the rights of officials of the State Border Guard Service of Ukraine to carry out separate procedures with such information; the procedure for obtaining access to this information; responsibility for violation of the established mode of information.

Key words: *border security, protection of the state border, protection, national interests, procedure of legal regulation, information relations.*