

УДК: 341.232:004

ЗАБАРА І.М., кандидат юридичних наук, доцент,
кафедра міжнародного права Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ІНФОРМАЦІЯ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ

***Анотація.** В статті розглядаються теоретичні і практичні аспекти міжнародно-правового режиму інформації з обмеженим доступом. Досліджуються доктринальний підхід, відмінності і особливості міжнародно-правового режиму інформації, аналізуються ознаки інформації, що знаходиться в міжнародно-правовому режимі; узагальнюється практика використання режиму інформації з обмеженим доступом суб'єктами міжнародного права.*

***Ключові слова:** інформація, доступ до інформації, конфіденційність, конфіденційна інформація, таємниця.*

***Аннотация.** В статье рассматриваются теоретические и практические аспекты международно-правового режима информации с ограниченным доступом. Исследуются доктринальный подход, отличия и особенности международно-правового режима информации; анализируются признаки информации, находящейся в международно-правовом режиме; обобщается практика использования режима информации с ограниченным доступом субъектами международного права.*

***Ключевые слова:** информация, доступ к информации, конфиденциальность, конфиденциальная информация, тайна.*

***Summary.** The article discusses the theoretical and practical aspects of the international legal regime of classified information. It examines the doctrinal approach, the differences and features of the international legal regime of information, analyzes the characteristics of the information belonging to the international legal regime; summarizes the practice of using regime of classified information by subjects of international law.*

***Key words:** information, access to information, confidentiality, confidential information, secret.*

Постановка проблеми. Стрімкий і широкомасштабний розвиток міжнародних інформаційних відносин продовжує викликати інтерес представників багатьох наук, в тому числі і науки міжнародного права, до дослідження їх теоретичних і практичних аспектів. З появою нових відносин та їх ускладненням, з'явилась необхідність у дослідженні як існуючих, так і нових категорій, в тому числі і правових. Інтерес викликає і міжнародний досвід та практика.

Серед категорій, що використовуються доктриною міжнародного інформаційного права, виокремлюється міжнародно-правовий режим інформації з обмеженим доступом. Незважаючи на своє тривале становлення і розвиток, він залишається цікавим як з теоретичної, так і практичної сторін. І, відповідно, потребує свого дослідження, враховуючи те, що в умовах глобального інформаційного суспільства є здатним суттєвим чином впливати на усі види міжнародної інформаційної діяльності. Саме тому його проблематика набуває актуальності в останній час.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сучасні доктринальні дослідження, не будучи численними, визначають окремі аспекти міжнародно-правового режиму інформації. Зазвичай, вони спираються на досягнення загальної теорії міжнародного права та низки його галузей. Роботи В.А. Василенка, Ю.М. Колосова, В.М. Корецького,

І.І. Лукашука, Н.А. Ушакова, Г.І. Тункина, С.В. Черниченка заклали його теоретичні основи. Були визначені засади і розглянуті умови встановлення міжнародних-правових режимів. Певною мірою були дослідженні питання встановлення спеціальних правових режимів окремих видів інформаційної діяльності суб'єктів міжнародного права. Вагомими для дослідження теми виступили наукові погляди і публікації фахівців в галузі інформаційного права: В.Ю. Артемова, І.Л. Бачило, А.Л. Балібердіна, І.І. Божкова, В.Д. Гавловського, О.О. Городова, Р.А. Калюжного, В.М. Лопатина, А.Н. Савіна, В.С. Сідака, Л.К. Терещенко, А.А. Фатянова, М.А. Федотова та інших.

Метою статті є визначення нормативно-правового режиму інформації з обмеженим доступом у зв'язку з його ознаками, відмінностями та особливостями використання в міжнародній практиці.

Виклад основного матеріалу. Класифікація міжнародно-правових режимів інформації за критерієм міри важливості і міри доступності до інформації дозволяє визначити їх приналежність до міжнародно-правових режимів вільного (відкритого) або обмеженого доступу.

Аналіз положень міжнародно-правових актів та доктринальних джерел щодо міжнародно-правового режиму інформації з обмеженим доступом дозволяє визначити наступне.

1. В основу міжнародно-правового режиму інформації з обмеженим доступом покладено категорію “таємниці”. Відзначаючи особливість такого режиму, професор О.О. Городов, зазначає, що “правова модель режиму обмеження (рос. “закриття”) будь-яких відомостей від доступу до них третіх осіб будується на використанні для цих цілей єдино можливого юридичного механізму, що позначається поняттям таємниці”[1, с. 62].

Практика застосування цього режиму у міжнародних угодах свідчить, про те, що таємниця використовується суб'єктами міжнародного права в широкому сенсі: в якості об'єктивно існуючої, проте невідомої третім сторонам інформації. При цьому зміст інформації та умови поводження з нею, в окремих випадках, можуть бути достатньо конкретизовані сторонами міжнародного договору.

Такий підхід дозволяє стверджувати, що таємниця фактично являє собою правовий режим, що встановлюється до відповідної інформації суб'єктами міжнародного права. Варто погодитись з позицією О.О. Городова, який зауважує, що “поняття таємниці не зводиться до інформації. Таємниця – це не інформація, а правовий режим інформації. Тому інформація (відомості) не може складати таємниці, (...), вона може знаходитись в таємниці, тобто в особливому правовому режимі”[1, с. 64].

2. Інформація, що знаходиться у міжнародно-правовому режимі обмеженого доступу, характеризується низкою ознак. Серед них, зокрема, виокремлюються:

- важливість (цінність) інформації, яка обумовлена її змістом;
- невідомість інформації третім сторонам;
- обмеження третіх сторін у вільному доступі до інформації, встановлених на правових підставах;
- встановлення превентивних заходів задля охорони від доступу третіх сторін.

Характеризуючи ознаки, варто зазначити наступне.

Важливість (цінність) інформації обумовлюються її змістом і відповідною позитивною або негативною значимістю для суб'єктів міжнародного права. В цілому вона визначається не за якісними або кількісними властивостями інформації, а за знаходженням в сфері особливих інтересів суб'єктів міжнародного права.

Встановлення міжнародно-правового режиму обмеженого доступу до інформації є результатом реалізації домовленостей сторін відносно такої інформації, що

закріплюється нормами міжнародного договору. Розголошення інформації, на яку поширена дія режиму, розглядається як недотримання умов міжнародного договору.

Невідомість інформації третім сторонам, що виступає другою ознакою, теж обумовлюються її змістом. Саме відсутність обізнаності третіх сторін з інформацією, на яку міжнародним договором поширено режим обмеженого доступу, розмежує суб'єктів.

Обмеження третіх сторін у вільному доступі до інформації характеризує міру доступу (“міру свободи”) отримання інформації, відносно якої міжнародним договором встановлено обмежувальний режим.

Виходячи з цього, відповідно розрізняють санкціонований і несанкціонований доступ до інформації. Санкціонований доступ здійснюється на правових підставах, встановлених міжнародним договором. Несанкціонований доступ характеризується недотриманням стороною умов міжнародного договору або протиправними діями третіх сторін, спрямованими на отримання доступу до інформації.

Встановлення превентивних заходів задля охорони інформації від доступу третіх сторін, як правило, передбачає використання цілого комплексу заходів. Характер таких заходів, що визначаються окремими положеннями міжнародних угод, може бути різним. Вони можуть бути: організаційними (визначати систему класифікації інформації, порядок та терміни охорони; умови доступу; правовими (визначати права та обов'язки сторін угоди щодо поводження і збереження інформації), технічними (визначати технічні умови доступу і збереження інформації та її матеріальних носіїв) та іншими. Головною умовою при цьому повинно виступати те, що такі заходи повинні носити упереджувальний (превентивний) характер.

3. Міжнародно-правовий режим інформації з обмеженим доступом, як зазначалось, ґрунтується на юридичному механізмі таємниці. Враховуючи правову природу цього явища, в міжнародних угодах використовуються і відповідні терміни, зокрема “таємниця” і “конфіденційність”. Варто зауважити, що ані механізм, ані термінологія в доктрині міжнародного права не розглядались, внаслідок чого не вироблено будь-якого теоретично обґрунтованого підходу. Разом з тим варто зауважити, що термінологія, яка використовується в міжнародних договорах є одноманітною. Враховуючи практику застосування у міжнародних угодах цих семантично співзвучних термінів, можна стверджувати, що вони використовуються в якості синонімів. В залежності від змісту міжнародно-правової норми, використовуються і похідна термінологія.

Для позначення інформації, яка невідома, або яка не повинна бути відома третім сторонам, зазвичай використовується декілька термінів. Зокрема термін “таємниця” вживається в міжнародних угодах у поєднанні із прикметниками: “державна таємниця”, “комерційна таємниця”, “торгівельна таємниця” тощо. Разом із терміном “конфіденційність” використовуються терміни “конфіденційна інформація”, “конфіденційні дані”. Зауважимо, що останні використовуються частіше.

Зважаючи на те, що міжнародно-правовий режим інформації з обмеженим доступом визначається міжнародними угодами, доречним буде навести і конвенційне визначення конфіденційної інформації. Так, “інформація вважається конфіденційною, в разі якщо і) вона визначена такою державою-учасницею, від якої вона отримана і якої стосується ця інформація, або ii) існують розумні підстави припустити, що її несанкціоноване розголошення може нанести шкоду державі-учасниці або механізмам реалізації міжнародної угоди” [3].

Таке визначення викликано природою міжнародного права і враховує історичні умови, за яких проходило становлення міжнародно-правового режиму інформації з обмеженим доступом.

4. При характеристиці самого міжнародно-правового режиму інформації з обмеженим доступом варто уваги є його відмінності і особливості.

Важливо розрізняти міжнародно-правовий режим інформації з обмеженим доступом та досить схожий із ним міжнародно-правовий режим об'єктів інтелектуальної власності, що знаходяться під охороною.

Різниця між зазначеними режимами проявляється в: а) об'єкті охорони, щодо якого визначається режим, б) спрямованості інтересів суб'єктів, та в) різних юридичних механізмах охорони. Вартим є їх порівняння за визначеними критеріями.

а) В якості об'єкта першого режиму виступає інформація. Враховуючи її зміст, сторони договору і визначають умови міжнародно-правового режиму інформації з обмеженим доступом. Разом з тим, така інформація не може бути віднесена до кола об'єктів інтелектуальної власності. На неї не поширюється дія міжнародних угод, що регулюють питання інтелектуальної власності, оскільки в даному випадку інформація не є результатом інтелектуальної діяльності.

В якості об'єкта другого режиму виступають авторські і суміжні права, винаходи, промислові зразки, торговельні марки, географічні зазначення походження товарів, сорти рослин, топологія інтегральних мікросхем. Саме щодо них визначено міжнародно-правовий режим об'єктів інтелектуальної власності, що знаходяться під охороною.

б) Спрямованість інтересів суб'єктів міжнародного права, на правових підставах обмежити доступ до певної інформації, не співпадає з інтересами власників об'єктів інтелектуальної власності. Перші – зацікавлені у нерозголошенні певної інформації (даних, відомостей, повідомлень), якими вони обмінюються у зв'язку із виконанням прийнятих міжнародних зобов'язань.

В свою чергу, міжнародно-правовий режим, що встановлюється міжнародними договорами щодо об'єктів інтелектуальної власності (авторських і суміжних прав, винаходів, промислових зразків, торговельних марок, географічного зазначення походження товарів, сортів рослин, топології інтегральних мікросхем) створює умови насамперед для реєстрації та забезпечення комерційної експлуатації отриманих результатів інтелектуальної діяльності. При цьому пріоритетним виступає поширення інформації про зазначені об'єкти, а також самих зазначених об'єктів.

в) У випадку з інформацією юридичний механізм охорони базується на забороні розголошення інформації сторонам міжнародного договору та забороні доступу до інформації з боку третіх осіб. Фактично мова йде про “альтернативний виключному праву варіант механізму охорони інформації від несанкціонованого використання, що зазвичай іменують фактичною монополією. Навмисно приховувані відомості неможливо вмістити в рамки виключних прав, оскільки фактор їх невідомості не дозволяє встановити самого змісту інформації в якості об'єкту охорони, тобто формалізувати об'єктивні кордони таємниці і ідентифікувати її без загрози розкриття” [1, с. 66].

На відміну від зазначеного, юридичний механізм охорони об'єктів інтелектуальної власності базується на забороні комерційного використання результатів інтелектуальної діяльності третіми особами без дозволу правовласників.

5. Міжнародно-правовий режим інформації з обмеженим доступом виокремлюється своїми особливостями, які викликані як історичними умовами, так і значною зміною ролі, місця і значення інформації в сучасних міжнародних відносинах і, на нашу думку, полягають у наступному.

6. Встановлення державами і міжнародними організаціями міжнародно-правового режиму інформації з обмеженим доступом відбувається:

– за згодою сторін (правовий режим встановлюється окремими положеннями міжнародних договорів щодо певної інформації і на визначених умовах);

– за “внутрішнім правом” міжнародних організацій (правовий режим встановлюється на підставі рішення вищого органу міжнародної організації; встановлюється у відношенні інформації як отриманої від учасників організації, так і у відношенні власної інформації, що не підлягає вільному доступу).

7. Варто відмітити, що практика включення таємних положень до міжнародних угод відома давно. Такі положення, як правило, визначали умови взаємодії тогочасних суб’єктів міжнародного права, статус певних об’єктів, заборони на вчинення певних дій тощо, але безвідносно до інформації та її режиму.

В останні більш ніж півстоліття, практика в цьому питанні пішла шляхом виокремлення в угодах інформації певного змісту та встановлення на договірних засадах її міжнародно-правового режиму.

8. Поява положень про конфіденційність інформації пов’язується із початком укладення угод між ООН з її спеціалізованими установами, а саме – з другої половини 40-х років ХХ сторіччя. Положення про умови дотримання конфіденційності інформації були, зокрема включені в угоди ООН з МОП (1946 г.) [3], ФАО (1946 г.), ЮНЕСКО (1946 г.) [4], ІКАО (1946 г.), ВООЗ (1947 г.), МВФ (1947 г.) [5], МБРР (1947 г.), МСЕ (1947 г.), ВПС (1947 г.), ММКО (1948 г.), МФК (1957 г.), ВМО (1957 г.), МАР (1961 г.), ВОІВ (1974 г.) [6], МФСР (1977 г.), ЮНІДО (1985 г.), ЮНВТО (2003 р.), а також МАГАТЕ.

З часом така практика набула поширення і у відносинах між самими спеціалізованими установами. В якості прикладу можна назвати угоди, укладені МОП з ЮНЕСКО (1947 р.) [7], ВООЗ (1948 р.) [8], ІМО (1959 р.) [9], ЮНІДО (1987 р.) [10], де питання конфіденційності при обміні інформацією займають одне з найважливіших місць. В свою чергу, задачі, які постали перед низкою спеціалізованих установ, потребували, серед іншого, постійного взаємного надання і отримання інформації з ВООЗ, що і сприяло укладенню угод між ними: ВООЗ із ФАО (1948 р.) [11], ЮНЕСКО (1948 р.) [12], МФСР (1980 р.) [13], ЮНІДО (1989 р.) [14], ВПС (1999 р.) [15]. Актуальними для спеціалізованих установ стали питання щодо обмінів інформацією з МАГАТЕ, які знайшли втілення в угодах між МАГАТЕ і ЮНЕСКО (1958 р.), МОП (1959 р.), ВООЗ (1959 р.), ВМО (1959 р.), ІКАО (1959 р.), ФАО (1959 р.) [16].

Правовий режим інформації у відносинах між спеціалізованими установами передбачає низку спеціальних вимог, що забезпечують дотримання правил поведінки із конфіденційними матеріалами, а також можливість введення необхідних обмежень до третіх осіб, в цілях збереження таємниці у відношенні конфіденційної інформації, якою обмінюються сторони. У питаннях надання спеціальної інформації, яка представляє інтерес для спеціалізованих установ, розголошення якої може потягнути небажані наслідки, угоди, як правило, передбачають попередні консультації на рівні вищих посадових осіб спеціалізованих установ.

9. Практика включення положень про конфіденційність і конфіденційну інформацію у багатосторонні міждержавні угоди розпочалась з другої половини 80-х років ХХ сторіччя. Вона була викликана низкою причин і, в першу чергу, питаннями забезпечення національної безпеки кожної з держав-членів угоди. Положеннями угод переважно визначались питання конфіденційності інформації, отриманої під час міжнародного обміну інформацією пов’язаного із боротьбою з незаконним оборотом наркотичних засобів, а також здійсненням контролю об’єктів, пов’язаних із питаннями роззброєння, обмеження озброєнь та заборони використання певних видів зброї.

Універсальні угоди, як правило, містять загальні принципи поведінки з конфіденційною інформацією і положення про заходи щодо попередження розголошення конфіденційних даних (наприклад, в Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обороту наркотичних засобів та психотропних речовин 1988 р.).

В окремих випадках для реалізації положень угод передбачено заснування міжнародних організацій, членами яких виступають усі держави-учасниці. Наприклад, для реалізації предмета і цілей Конвенції про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та її знищення 1993 р. засновано *Організацію з заборони хімічної зброї* (Гаага, Королівство Нідерландів), для реалізації завдань Договору про всеосяжну заборону ядерних випробувань 1996 р. засновано *Організацію з питань Договору про всеосяжну заборону ядерних випробувань* (Відень, Австрійська Республіка). Саме на такі організації поширюються відповідні положення щодо конфіденційної інформації. В першу чергу це стосується персоналу вищого і виконавчого органів та секретаріату таких організацій. Аналіз свідчить, що саме в таких угодах найбільш комплексно і повно визначаються питання щодо конфіденційної інформації. Вони, як правило, охоплюють: систему класифікації конфіденційної інформації, права та обов'язки держав-учасниць договору та міжнародної організації щодо конфіденційності отримуваної інформації, умови оголошення конфіденційної інформації, умови збереження матеріальних носіїв з конфіденційною інформацією, умови доступу персоналу до конфіденційної інформації, процедури щодо збереження конфіденційності та врегулювання спорів.

Висновки.

Таким чином, розглянувши питання, пов'язані із міжнародно-правовим режимом інформації з обмеженим доступом, можна зазначити наступне:

– правовою основою міжнародно-правового режиму інформації з обмеженим доступом виступає міжнародний договір і, в окремих випадках, “внутрішнє право” міжнародних організацій;

– режим поширюється на інформацію, що визначається державою-учасницею, або несанкціоноване розголошення якої може нанести шкоду державі-учасниці та механізмам реалізації міжнародної угоди;

– в основу міжнародно-правового режиму інформації з обмеженим доступом покладено категорію таємниці;

– сучасна договірна практика йде шляхом виокремлення в міжнародних угодах інформації певного змісту та встановлення на договірних засадах її міжнародно-правового режиму.

Перспективи подальших досліджень. Актуальними, на нашу думку, можуть бути дослідження умов та особливостей міжнародно-правового режиму інформації з обмеженим доступом у міждержавних угодах, а також в угодах держав з міжнародними організаціями.

Використана література

1. Городов О.А. Информационное право / О.А. Городов. – М. : Проспект, 2009. – 256 с.
2. Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. – Режим доступа : [//www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/chemweapons.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/chemweapons.pdf)
3. Соглашение между Организацией Объединенных Наций и Международной организацией труда 1946 г. – Режим доступа : [//www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/nu.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/nu.htm)

4. Соглашения между Организацией Объединенных Наций и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры 1946 г. – Режим доступа : [//www.unesco.org/images/0012/001255/125590r.pdf#page=7%3Cbr%20/%3E](http://www.unesco.org/images/0012/001255/125590r.pdf#page=7%3Cbr%20/%3E)

5. Соглашение между Организацией Объединенных Наций и Международным валютным фондом 1947 г. – Режим доступа : [//www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=DN21](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=DN21)

6. Соглашения между Организацией Объединенных Наций и Всемирной организацией интеллектуальной собственности от 17 декабря 1974 г. – Режим доступа : [//www.wipo.int/treaties/en/agreement](http://www.wipo.int/treaties/en/agreement)

7. Agreement between the International Labour Organization and the United Nations Educational Scientific and Cultural Organization 1947. – Режим доступа : [//www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/unesco.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/unesco.htm)

8. Agreement between the International Labour Organization and the World Health Organization 1948. – Режим доступа : [//www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/who.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/who.htm)

9. Agreement between the International Labour Organization and the Intergovernmental Maritime Consultative Organization 1959 (*The Intergovernmental Maritime Consultative Organization became the International Maritime Organization on 22 May 1982*). – Режим доступа : [//www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/imo.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/imo.htm)

10. Agreement between the International Labour Organization and the United Nations Industrial Development Organization 1987. – Режим доступа : [//www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/unido2.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/unido2.htm)

11. Agreement between the Food and Agriculture Organization of the United Nations and the World Health Organization 1948. – Режим доступа : [//www.apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/agreements-with-other-inter-en.pdf](http://www.apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/agreements-with-other-inter-en.pdf)

12. Agreement between the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and the World Health Organization 1948. – Режим доступа : [//www.apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/agreements-with-other-inter-en.pdf](http://www.apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/agreements-with-other-inter-en.pdf)

13. Agreement between the International Fund for Agricultural Development and the World Health Organization 1980. – Режим доступа : [//www.apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/agreements-with-other-inter-en.pdf](http://www.apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/agreements-with-other-inter-en.pdf)

14. Agreement between the United Nations Industrial Development Organisation and the World Health Organization 1989. – Режим доступа : [//www.apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/agreements-with-other-inter-en.pdf](http://www.apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/agreements-with-other-inter-en.pdf)

15. Agreement between the World Health Organization and the Universal Postal Union 1999. – Режим доступа: [//www.apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/agreements-with-other-inter-en.pdf](http://www.apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/agreements-with-other-inter-en.pdf)

16. Соглашение между Международным агентством по атомной энергии и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (1958 г.); Соглашение между Международным агентством по атомной энергии и Международной организацией труда (1959 г.), Соглашение между Международным агентством по атомной энергии и Всемирной организацией здравоохранения (1959 г.), Соглашение между Международным агентством по атомной энергии и Всемирной метеорологической организацией (1959 г.), Соглашение между Международным агентством по атомной энергии и Международной организацией гражданской авиации (1959 г.), Соглашение между Международным агентством по атомной энергии и Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (1959 г.) – Режим доступа : [//www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/Russian/infcirc20_rus.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/Russian/infcirc20_rus.pdf)

~~~~~ \* \* \* ~~~~~