

УДК 35.746.1

СЕМЕНЮК О.Г., доктор юридичних наук, перший заступник керівника
Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби
з організованою злочинністю

ЛЕОНОВ Б.Д., доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
Національна академія Служби безпеки України

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Анотація. У статті проведено аналіз наукових поглядів фахівців різних галузей права щодо змісту поняття “правовий режим”, на підставі чого виведено загальнотеоретичні ознаки цього поняття, обґрунтовано потребу у правовому регулюванні загального правового режиму інформації та спеціальних правових режимів інформації.

Ключові слова: правовий режим, доступ до інформації, загальнодоступна інформація, інформація про особу, комерційна таємниця, державна таємниця.

Summary. The article analyzes scientific approaches of experts in different branches of law on the concept of “legal regime”, under which general theoretic traits of this concept are derived, justifies the need of legal regulation of the general legal regime of information and the special legal regimes of information.

Keywords: legal regime, access to information, public information, information about an individual, commercial secret, state secret.

Аннотация. В статье проведен анализ научных взглядов специалистов разных отраслей права относительно содержания понятия “правовой режим”, на основании чего выведены общетеоретические признаки этого понятия, обоснована необходимость в правовом регулировании общего правового режима информации и специальных правовых режимов информации.

Ключевые слова: правовой режим, доступ к информации, общедоступная информация, информация о личности, коммерческая тайна, государственная тайна.

Постановка проблеми. Залежно від виду інформації законодавство передбачає наявність або відсутність тих чи інших обмежень або заборон, які визначаються як режим доступу до інформації. За своїм значенням режим доступу є однією з головних юридичних характеристик інформації, адже ним, як справедливо вважає Б. Кормич, визначаються конкретні групи правових норм, що застосовуються до тієї чи іншої документованої або публічно виголошеної інформації [1, с. 279].

Режим доступу до інформації, за своєю сутністю, є різновидом спеціальних правових режимів, за допомогою яких регулюються як звичайна життєдіяльність, звичайний правовий стан об'єктів правовідносин, так і вводяться винятки із загального правила.

Не зважаючи на те, що поняття “правовий режим доступу до інформації” використовується у науковій літературі доволі часто, його визначення не розкривається, що обумовлює необхідність дослідження цього питання в рамках наукової статті.

Результати аналізу наукових публікацій. Дослідженням проблеми правових режимів займалися С. Алексєєв, В. Баскаков, Д. Бахрах, Л. Біла, С. Ківалов, В. Ліпкан, Н. Матузов, А. Малько, І. Розанов, В. Рушайло та інші. Проте питання правового режиму доступу до інформації залишилося за межами їх наукових розвідок.

Метою статті є аналіз наукових поглядів фахівців різних галузей права щодо змісту поняття “правовий режим”, виокремлення загальнотеоретичних ознак цього поняття, обґрунтування потреби у правовому регулюванні загального правового режиму інформації та спеціальних правових режимів інформації.

Виклад основного матеріалу. Поняття “правовий режим” є однією з найважливіших категорій правознавства. Проте однозначного розуміння цієї категорії немає. Здебільшого позиція авторів залежить від того, яку саме галузь юридичної науки репрезентує дослідник.

Так, на думку фахівця теорії держави та права С. Алексєєва, правовий режим – це порядок регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе сполучення взаємодіючих між собою дозволів та заборон, а також позитивних зобов’язань, які утворюють особливу направленість регулювання [2, с. 185].

Представники цієї ж галузі права Н. Матузов та А. Малько розглядають правовий режим як особливий порядок правового регулювання, який виражається у певному поєднанні юридичних засобів і створює бажаний соціальний стан і конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб’єкта права. Тобто режим – це система умов і методів здійснення правового регулювання, так би мовити, “розпорядок” дії права, його функціональна характеристика [3, с. 17-18].

З позиції інших дослідників теорії держави та права правовий режим – це певний порядок правового регулювання, який забезпечується через особливе поєднання залучених для його здійснення способів, методів і типів правового регулювання [4, с. 410].

Таким чином, здебільшого фахівцями теорії держави та права правовий режим визначається як певний порядок правового регулювання окремих суспільних відносин, тобто правовий режим ототожнюється з методом правового регулювання.

Щодо фахівців адміністративного права, то серед дослідників цієї проблематики слід відмітити роботи Д. Бахраха, І. Розанова, В. Рушайла, С. Ківалова та інших.

Так, Д. Бахрах спочатку розглядав правовий режим як систему норм права, яка регулює людську діяльність, відносини між людьми з приводу певних об’єктів [5, с. 13]. Згодом він змінив своє бачення щодо цього питання та зазначив, що під правовим режимом слід розуміти офіційно встановлений особливий порядок правового регулювання, який відображає сукупність юридичних і організаційних засобів, які використовуються для закріплення соціально-правового стану об’єктів впливу і спрямований на забезпечення їх сталого функціонування [6, с. 478].

І. Розанов під правовим режимом розуміє сукупність правових актів та організаційно-технічних заходів, що утворюють у відповідній сфері безпеки своєрідний комплексний юридико-організаційний інститут [7, с. 84].

На думку В. Рушайла, правовий режим – це закріплені в законодавстві права, обов’язки та відповідальність; система заходів, які використовуються для досягнення поставлених цілей; система правового впливу, що полягає у специфіці прийомів регулювання та його механізму [8, с. 14].

С. Ківалов та Л. Біла тлумачать правовий режим як сукупність правил, закріплених юридичними нормами, що регулюють певну діяльність людей [9, с. 37].

Якщо узагальнити ці визначення, то зміст поняття правового режиму у представлених визначеннях фахівців адміністративного права можна звести до того, що це сукупність правил поведінки, які використовуються для закріплення соціально-правового стану об’єктів впливу у відповідній сфері безпеки.

Незважаючи на те, що погляди на правовий режим представників різних галузей права відображають специфіку своєї галузі, ми можемо вивести загальнотеоретичні ознаки цього поняття. Так, головними ознаками (елементами) правового режиму є:

- визначене коло суб'єктів правових відносин;
- наявність об'єкту, з приводу якого зацікавлені суб'єкти вступають у правовідносини;
- система прав та обов'язків учасників правовідносин;
- метод правового регулювання цих відносин.

Таким чином, правовий режим – це комплексний юридико-організаційний інститут, який представляє собою систему прав, обов'язків та способів поведінки суб'єктів правовідносин щодо визначеного об'єкту їх взаємної зацікавленості.

Чинне законодавство не розкриває зміст правового режиму доступу до інформації, встановлюючи лише окремі його параметри. Проте при усьому різноманітті правових режимів інформації можна виділити наступні типові елементи, що визначають зміст усіх правових режимів доступу до інформації:

- законодавчо визначені розпорядники інформації та суб'єкти, зацікавлені в її отриманні;
- об'єкт інформаційних правовідносин (документована або публічно виголошена інформація);
- особливі вимоги та правила доступу до інформації, встановлений або санкціонований державою порядок її обігу, що має загальнообов'язкову силу;
- правила є системою, що поєднує в собі в різному співвідношенні заборони і зобов'язання, пільги і дозволи.
- наявність визначеного державою методу правового регулювання інформаційних відносин;
- гарантований державою механізм захисту права на інформацію.

Правові режими вводяться законодавством для урахування специфіки і особливого характеру груп суспільних відносин, а також для створення особливих підходів до регулювання тих сфер, які неефективно або недоцільно регулювати в загальному порядку. Правовий режим інформації дозволяє забезпечити комплексність дії регулятивних, охоронних, процесуально-процедурних засобів, що характеризують особливе поєднання дозволів, заборон і зобов'язань.

Правовий режим інформації з точки зору його обов'язковості можна класифікувати за двома великими групами: імперативний режим і диспозитивний режим.

Якщо встановлені правила поведінки учасники відносин не можуть змінити на власний розсуд, то правовий режим інформації є імперативним. Якщо ж правила поведінки, що становлять правовий режим інформації, учасники стосунків можуть міняти на власний розсуд, то такий режим є диспозитивним.

Держава, встановлюючи правовий режим інформації, по суті, з його допомогою створює умови для забезпечення інформаційної безпеки особи, суспільства і самої держави. Таким чином, цільове призначення правового режиму інформації можна охарактеризувати як забезпечення інформаційної безпеки суб'єктів інформаційних відносин.

Доступ – одна з найважливіших характеристик правового режиму інформації, найважливіша, але не єдино необхідна його складова. Визначивши режимні вимоги відносно доступу до тієї або іншої інформації, необхідно вирішити й інші питання, зокрема, порядку її збору, зберігання, поширення, знищення. Тільки в сукупності встановлених вимог можна визначити правовий режим інформації.

Але в літературі існують і деякі інші погляди на режими інформації.

Так, Д. Бахрах говорить про правовий режим інформаційних ресурсів як умову правового регулювання інформаційних відносин щодо нього. Він зазначає, що “правові норми в такому разі встановлюють чотири обов’язкові вимоги, без яких інформаційний ресурс не може бути включено до системи правових відносин і отримати повноцінні гарантії в процесі взаємодії суб’єктів з приводу конкретних об’єктів даного ресурсу.

Зміст правового режиму визначають норми, які встановлюють:

- порядок документування інформації;
- право власності на окремі документи й окремі масиви документів, документи і масиви в їх інформаційних системах;
- категорію інформації за доступом до неї;
- порядок правового захисту інформації” [10, с. 202].

Таким чином, режим доступу до інформації розглядається в рамках більш складного правового режиму, що визначає цілий ряд інших аспектів існування інформації в системі правових відносин. Але разом з тим, як справедливо вважає Б. Кормич, саме режим доступу є універсальною характеристикою інформації. Адже режим доступу до інформації не залежить від порядку її документування. Більше того, режимом доступу визначається можливість знаходження інформації у приватній власності і порядок її правового захисту [1, с. 280-281].

Не менш помилковою є висловлена В. Ліпканом та В. Баскаковим точка зору про те, що відкрита інформація не має чітко визначеного правового режиму в силу своєї доступності, відкритості, свободи циркулювання тощо [11, с. 118].

Дійсно, визначити правовий режим інформації іноді доволі складно, оскільки не існує єдиного правового режиму для різних видів інформації. Проте складність цього питання не може бути підставою для заперечення існування правових режимів доступу до будь-яких видів інформації.

Гнучкість правових режимів, можливість різноманітного співставлення правових засобів дозволяє сформулювати найбільш оптимальне співвідношення правових засобів для досягнення поставлених задач і врахування специфіки конкретного виду інформації. Різноманітність конкретних правових режимів інформації знаходить свій вираз у більшій або меншій кількості заборон та зобов’язань, пільг та дозволів в їх різноманітному сполученні. Визначальним критерієм, який дозволяє вірно встановити правовий режим інформації, є баланс інтересів особистості, суспільства та держави в інформаційній сфері.

У тих випадках, коли законодавчим актом правовий режим відносно конкретної інформації не встановлено, уявляється, що в якості загального підходу визначення правового режиму інформації з позиції доступу до неї можна запропонувати презумпцію відкритості інформації. Як наслідок, у разі конфлікту інтересів презумпція відкритості інформації означатиме необхідність доводити правомірність закриття інформації, а не право на доступ до неї.

Всі правові режими інформації нами пропонується поділяти на загальний правовий режим інформації та спеціальні правові режими інформації. В свою чергу, загальний правовий режим інформації складається з:

- права вільно отримувати інформацію;
- права вільно передавати інформацію;
- права вільно поширювати інформацію.

Віднесення інформації до категорії загальнодоступної означає, що будь-яка особа без зазначення і обґрунтування причин і цілей може отримати запитувану інформацію у спосіб, визначений законом.

Чітко виражена загальносвітова тенденція на розширення сфери дії загального режиму інформації не виключає існування спеціальних правових режимів інформації, якими обмежуються доступ до інформації, можливості її використання і поширення, встановлюється особливий порядок зберігання і знищення, припинення дії режиму. Межі дії загального правового режиму інформації і, відповідно, її відкритості і доступності визначаються її змістом, необхідністю охорони відомостей, вільне поширення яких порушує права і законні інтереси особи, суспільства, держави. При цьому обмеження права на інформацію, виражені у встановленому спеціальному правовому режимі інформації, мають бути адекватні і співрозмірні соціально необхідному результату, заради досягнення якого і введений спеціальний режим.

Дія загального правового режиму інформації та спеціальних правових режимів в їх сукупності дозволяє забезпечити баланс публічних інтересів у відкритості інформації та права суб'єктів інформаційних відносин на її збереження в таємниці.

Вважається, що різноманітність суспільних відносин з приводу інформації є причиною існування значної кількості спеціальних правових режимів інформації в українському законодавстві. Але, безумовно, чималу роль у цьому відіграє відсутність єдиного підходу законодавця до встановлення спеціальних правових режимів інформації, використання різних термінів відносно одних і тих самих об'єктів.

Висновки.

Правовий інструментарій, що діє в певному напрямі і забезпечує досягнення поставленої мети у вигляді захисту інформаційних прав особи, суспільства і держави, необхідно об'єднати в однорідні комплекси спеціальних правових режимів інформації, які можна за суб'єктним складом поділити на декілька груп, а саме:

- правовий режим державної таємниці, покликаний забезпечити інтереси безпеки держави і суспільства;
- правовий режим приватності, покликаний забезпечити інтереси безпеки особи;
- правовий режим комерційної таємниці, покликаний забезпечити інтереси підприємницької діяльності.

Впорядкування різних спеціальних правових режимів та вироблення єдиних правил поведіння із приватною інформацією про особу, комерційною та державною таємницями дозволить не просто обмежити доступ до різних видів інформації, а визначатиме єдину систему підходів до регулювання однорідних правовідносин, можливі виключення, їх підстави, порядок введення і припинення дії режиму, терміни його дії.

Використана література

1. Кормич Б.А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи: навч. посібник. Київ: Кондор, 2008. 384 с.
2. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. Москва: Юрид. лит., 1989. 288 с.
3. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики. изд. вузов. *Правоведение*. 1996. № 1. С. 16-29.
4. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.

-
5. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. Изд. 3-е, пересмотр. и доп. Москва: Норма, 2007. 816 с.
 6. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству РФ, их назначение и структура. *Государство и право*. 1996. № 9. С. 84-91.
 7. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов. Москва: Норма, 2002. 444 с.
 8. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы: монография. Москва: Щит, 2000. 264 с.
 9. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. Вид. 2-е, перероб. і доп. Одеса: Юрид. літ., 2002. 312 с.
 10. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. Москва: Издательство ВЕК, 1999. 368с.
 11. Ліпкан В.А., Баскаков В.Б. Адміністративно-правовий режи інформації з обмеженим доступом в Україні: монографія / за заг.ред. В.А. Ліпкана. Київ: ФОП О.С. Ліпкан, 2013. 344 с.

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

---

---