

**ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ
СЛУЖБОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Досліджено актуальні питання визначення адміністративно-правового режиму службової інформації в порівнянні з іншими видами правових режимів інформації з обмеженим доступом.

Ключові слова: *службова інформація, адміністративно-правовий режим.*

Исследованы актуальные вопросы определения административно-правового режима служебной информации по сравнению с другими видами правовых режимов информации с ограниченным доступом.

Ключевые слова: *служебная информация, административно-правовой режим.*

Studied issues of definition of administrative and legal regime of service information in comparison with other legal regimes of classified information.

Key words: *service information, administrative and legal regime.*

Постановка проблеми. Виключно часте і досить вільне оперування терміном «правовий режим» в нормативно-правових актах, юридичній літературі і наукових дослідженнях говорить про надзвичайну поширеність цього явища. Автор підтримує концепцію, згідно якої адміністративно-правовий режим визначається як особливий порядок діяльності суб'єктів права в різних сферах державного управління.

В процесі використання інформації у сфері діяльності виконавчої влади, відповідні правовідносини потребують особливої спрямованості правового регулювання, що досягається за рахунок існування правових режимів інформаційних ресурсів. Інформація у сфері прийняття управляючих рішень, як ресурс, використовується лише як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді, що закріплене у дефінітивній частині Закону Про інформацію [1]. Значним упущенням сучасного інформаційного законодавства є відсутність чіткого визначення поняття «правовий режим службової інформації». На нашу думку, Закон Про інформацію мав би основу правового режиму інформаційних ресурсів визначити як норми, що встановлюють порядок документування інформації, право власності на окремі документи і окремі масиви документів, категорію інформації на рівні доступу до неї, порядок правового захисту інформації. Дана прогалина й зумовлює потребу науково-теоретичного осмислення різних видів інформації.

Аналіз досліджень. У юридичній доктрині поняття правового режиму розроблялося в основному в рамках загальної теорії права. Воно дозволяє виявити особливості юридичного регулювання певної ділянки діяльності, специфіку правового інструментарію, опосередкування існування і функціонування тих чи інших об'єктів управлінського впливу, зокрема як основа для визначення та захисту службової інформації. Дослідженню зазначених питань присвячені роботи значного числа авторів. Так, один із дослідників практики галузевого правового режиму Д. М. Бахрах пише, що правовий режим є сукупністю правил, закріплених у юридичних нормах, які регулюють певну поведінку людей. Правовий режим забезпечений сукупністю юридично-організаційних засобів. Усе це дозволяє розмежовувати правові режими на загальні (універсальні) та похідні (вторинні). Звернемо увагу на той факт, що загальні режими зводяться, по суті, до галузевих режимів. Не заперечуючи значення розгляду правового режиму стосовно різних галузей права, можна помітити, що можливі й інші підходи до розмежування правових режимів. Щодо досліджуваної проблеми правові режими можуть бути поділені за характером стану об'єкта на звичайні режими і спеціальні режими [2, с. 17].

На думку Н.І. Матузова та А.В. Малька, правовий режим – це не стільки результат, скільки система умов і методик здійснення правового регулювання, певний «розпорядок» дії права, необхідний для оптимального досягнення відповідних цілей. Правовий режим покликаний забезпечити настання бажаного соціального ефекту, стану, тому що виражає собою насамперед шлях до подібного результату. Правовий режим – це функціональна характеристика права [3, с. 18].

На думку Е.Ф. Шамсумової правовий режим – особливий порядок законодавчого регулювання діяльності суб'єктів права у різноманітних сферах суспільних відносин або на певних об'єктах, який складається з встановлення механізму забезпечення фактичної реалізації системи стимулів, нормативів, гарантій, заборон, зобов'язань, обмежень, а також їх виконання, застосування заходів примусу та притягнення винних до відповідальності [4, с. 33 – 45].

Адміністративному праву властивий свій галузевий режим, в основі якого лежать принципи адміністративно-правового регулювання, методи і способи адміністративно-правового впливу, правове становище учасників адміністративно-правових відносин. Адміністративно-правовий режим супроводжує діяльність органів і посадових осіб виконавчої влади при їх взаємодії з громадянами і організаціями, а також між собою при реалізації ними своїх посадових обов'язків, регулюванні різноманітних об'єктів і процесів [5, с. 482].

Д.Н. Бахрах розглядає поняття «адміністративно-правовий режим» як певне об'єднання адміністративно-правових способів регулювання, яке проявляється у централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та асиметрії суб'єктів правовідносин [5, с. 483].

Дещо іншої думки дотримується І.С. Розанов, який вважає, що адміністративно-правовий режим є сукупністю встановлених в законодавчому порядку правил діяльності, дій або поведінки громадян та юридичних осіб, а також порядком реалізації ними своїх прав в певних умовах (ситуаціях), забезпечення та підтримання суверенітету та оборони держави спеціально створеними для цієї мети службами державного управління [6, с. 87].

У свою чергу С.В. Ківалов характеризує адміністративно-правовий режим як самостійний правовий інститут з організаційними забезпечувальними елементами, спрямований на встановлення оптимальних, з точки зору держави, відносин у конкретній, порівняно вузькій, однак життєво важливій сфері, яка забезпечує безпеку особи, суспільства і держави [7, с. 194-195].

Мета дослідження. Виходячи з зазначеного, основною метою даної статті є визначення адміністративно-правового режиму службової інформації в порівнянні з іншими видами правових режимів інформації з обмеженим доступом у сучасних умовах.

Попри значного розмаїття наукових поглядів щодо визначення суті правового режиму і адміністративно-правового зокрема, в науковій літературі залишилось без належної уваги теоретичне осмислення адміністративно-правового режиму службової інформації.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правові режими службової інформації слід відрізнити від інших правових режимів інформації обмеженого доступу. Правовий режим державної таємниці також є адміністративно-правовим режимом, проте відповідна інформація, відповідно до Закону про інформацію, службовою не являється, у неї інший правовий режим. Він істотно відрізняється від досліджуваного режиму, правове регулювання відносин у сфері державної таємниці здійснюється поряд з нормами Закону Про інформацію, нормами профільного Закону «Про державну таємницю»[8] і нормативно-правовими актами органів державної влади. Допуск до відповідної інформації є багаторівневим, право власності громадян і юридичних осіб на матеріальному носіїві, що містить відповідні відомості обмежується або передається державі. Правовий захист інформаційних ресурсів, що містять державну таємницю, забезпечується можливістю застосування кримінальних санкцій.

Правовий режим комерційної таємниці визначається положеннями Цивільного [9] та Господарського [10] кодексів і заснований, в першу чергу, на цивільно-правових відносинах. Але адміністративно-правові відносини з приводу інформації, що функціонує в режимі комерційної таємниці, можуть мати місце в процесі надання її органам державного управління. Отже, їх суб'єктний склад, на відміну від досліджуваних режимів, не передбачає обов'язкової наявності суб'єктів виконавчої влади. Мета даного правового режиму – забезпечення комерційної вигоди її власнику. Складові правового режиму комерційної таємниці включають визначення переліку відповідної інформації, обмеження доступу до неї, облік осіб, що мають відповідний доступ, регулювання цивільно-правових і трудових відносин з приводу використання даної інформації, нанесення на матеріальні носії обмежувального грифа.

Відмінності досліджуваних режимів службової інформації від правового режиму банківської таємниці, слід визначати виходячи з того, що останній є комплексним правовим режимом конфіденційної інформації в регулюванні значною мірою адміністративно-правових відносин, які в більшості є основою для банківської діяльності, не дивлячись на домінування цивільно-правового регулювання. Держава регламентує порядок доступу до відповідної інформації шляхом встановлення в ст. 62 Закону «Про банки і банківську діяльність» [11] дискретного переліку уповноважених суб'єктів, серед яких є органи прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Антимонопольного комітету України, органи Державної податкової служби України, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу та ін.

Перелік відомостей, що функціонують в режимі банківської таємниці, на відміну від режиму службової інформації досить конкретно визначений законодавцем. Власником інформаційних ресурсів, що містять відповідні відомості, є кредитні організації, які самостійно визначають порядок їх захисту. Метою даного режиму є захист даних по рахунках і вкладах клієнтів.

Правовий режим професійних таємниць визначається їх приватноправовою природою і передбачає зобов'язання не розголошувати відомості, що стали відомими адвокатам, нотаріусам, лікарям тощо в процесі їх професійної діяльності. Специфіка адвокатської, нотаріальної, лікарської таємниці, окрім змісту відповідних відомостей, їх документування і захисту полягає в тому, що суб'єкти цих режимів не є державними службовцями.

Аудиторська таємниця – специфічний правовий режим в силу особливих повноважень аудиторів, як на безпосереднє здійснення аудиту, так і на надання супутніх аудиту послуг – управлінське, податкове, правове

консультування тощо. Тому в процесі такої діяльності, аудиторам можуть стати відомі відомості, що функціонують в режимах службової, професійної, комерційної та інших таємниць (за винятком державної таємниці). Специфічність цього режиму проявляється також в тому, що відомості, які стали відомі аудиторам, можуть передаватися іншим особам тільки на підставі рішення суду. Такий правовий режим не має аналогів в національному праві. Таким чином, навіть фрагментарне порівняння досліджуваних режимів з іншими правовими режимами інформації з обмеженим доступом, дозволяє відмітити їх специфіку в структурі режимів, їх завданнях, суб'єктному складі учасників відповідних правовідносин, загальної спрямованості, рівні правового регулювання. Це підтверджує доцільність виділення режиму службової інформації в групу адміністративно – правових режимів інформації з обмеженим доступом. Проте ці режими у сфері діяльності виконавчої влади не є абсолютно автономними, вони взаємодіють з іншими правовими режимами і породжують множинність правовідносин з приводу одного і того ж виду інформації.

Адміністративно – правові режими службової інформації включають наступні елементи. Це суб'єкти, що забезпечують функціонування цих режимів, правові норми, що встановлюють порядок їх діяльності, об'єкти (носії режимів, інформаційні ресурси), засоби і способи правового регулювання. Гарантіями функціонування цих режимів є організаційні заходи юридичної відповідальності за порушення встановленого порядку діяльності суб'єктів; стабільність цих режимів досягається ресурсним забезпеченням (матеріальним, фінансовим, кадровим). Оскільки службова інформація у сфері діяльності виконавчої влади неоднорідна, слід диференціювати адміністративно-правові режими службової інформації: це режим персональних даних і режим службової таємниці. Перший режим ґрунтується не лише на винятковій значущості і в потребі цієї інформації у сфері діяльності виконавчої влади, але і на особливому рівні правового регулювання. Якщо віднесення інформації до службової згідно ч. 2 ст. 6 Закону Про доступ до публічної інформації [12] обмежується відповідно до законодавства, то така її частина, як персональні дані, повинні регламентуватися Законом Про захист персональних даних.

Специфіку цих режимів складають різний суб'єктний склад, особливі форми документування інформації, різні юридичні санкції, рівні доступу до інформації, інші особливості. У режимі службової інформації функціонує інформація про діяльність виконавчої влади, технології, методології ухвалення управлінських рішень, а також інформація, що надійшла в органи державної влади від фізичних і юридичних осіб. Тому перш ніж визначити ознаки адміністративно-правового режиму службової інформації, необхідно акцентувати увагу на множинності правовідносин з приводу інформації, що функціонує в режимі службової інформації. Розмежування цих правовідносин дозволить визначити обсяг правоздатності і обов'язків суб'єктів публічної влади, що мають право на доступ до цієї інформації, із забезпечення конфіденційності цих відомостей, встановити, в якому обсязі конструкція правових режимів інших таємниць може зберігатися в системі органів державної влади.

«Зовнішня» складова службової інформації виключно різноманітна. В процесі державного управління, різними сферами громадського життя, суб'єкти державного управління стають обізнаними відносно відомостей, що функціонують в режимі лікарської, адвокатської таємниці, таємниці зв'язку, нотаріальної, аудиторської таємниці, страхування, комерційної, банківської тощо. Співвідношення службової інформації і цих видів таємниць у сфері державного управління розглядається ученими по-різному. Однією з найбільш поширених точок зору в науці інформаційного права є уявлення про те, що при отриманні такої інформації відповідний режим таємниці трансформується в режим службової інформації [13, с. 87].

Розглянемо механізм взаємовідношення різних видів таємниць із службовою інформацією на конкретних прикладах. Відносини з приводу банківської таємниці включають обов'язок кредитної організації із забезпечення конфіденційності відомостей про операції, рахунки і внески клієнтів (кореспондентів). Проте, як ми вже згадували, доступ до такої інформації має чітко визначено коло правоохоронних та державних органів. Тому одна і та ж інформація для одних суб'єктів функціонує в режимі банківської таємниці, а для суб'єктів виконавчої влади – в режимі службової інформації, при цьому правовий режим службової інформації не міняє правову природу банківської таємниці і не «поглинає» її правовий режим. З'являються нові, складніші правовідносини, що виникають у сфері діяльності виконавчої влади, які включають права клієнтів кредитної організації вимагати забезпечення конфіденційності відповідних відомостей від нових зобов'язаних осіб – суб'єктів виконавчої влади чи правоохоронних структур, права останніх використати цю інформацію в цілях державного управління тощо.

В процесі отримання суб'єктами державного управління відомостей, що функціонують в режимі професійних таємниць, наприклад, нотаріальною, лікарською, аудиторською, правовідносини з приводу цієї інформації між суб'єктами, котрі її надали і суб'єктами державного управління, укладаються в рамки правовідносин з приводу службової інформації. При цьому останні суб'єкти зобов'язані забезпечувати конфіденційність цієї інформації не лише перед особами, що надали її, але і перед клієнтами нотаріуса, пацієнтами лікаря.

У реальному житті мають місце і складніші конструкції правовідносин. Так, відомості про діяльність господарських суб'єктів можуть бути предметом комерційної таємниці. Ці ж відомості (наприклад, дані про банківські операції господарських суб'єктів) функціонують у режимі банківської таємниці. При наданні цих відомостей в податкові органи виникають труднощі з приводу податкової таємниці. Для посадовців податкових органів з'являються обов'язки із забезпечення правового режиму службової інформації відносно останньої.

Висновок. Таким чином, одна і та ж інформація може бути предметом різних правовідносин і функціонувати в режимі різних таємниць. З урахуванням викладеного вважаємо, що взаємодія адміністративно-правового режиму службової інформації з іншими режимами інформації з обмеженим доступом – банківської, аудиторської, комерційної, професійної та інших таємниць, проявляється в множинності правовідносин із приводу спільного між ними об'єкту – службової інформації. Різні режими можуть одночасно забезпечувати конфіденційність однієї і тієї ж інформації; її надання в органи виконавчої влади не припиняє дію режимів комерційної, банківської аудиторської, професійної та інших видів таємниць. У процесі функціонування режимів персональних даних і службової таємниці, суб'єкти виконавчої влади наділяються певними правами і обов'язками, що забезпечують обмежений доступ до службової інформації при її використанні у міжвідомчому інформаційному обміні.

Література:

1. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2657-12>
2. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Правовой режим чрезвычайного положения / Д. Н. Бахрах. – Екатеринбург: Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1992. – 33 с.
3. Матузов Н. И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Матузов Н. И., Малько А. В. // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 16-29
4. Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.01 / Шамсумова Э. Ф. ; Уральск. юрид. ин-т МВД России. – Екатеринбург, 2001. – 213 с
5. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для студ. вузов, обучающихся по спец. 021100 "Юриспруденция". — 3. изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
6. Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура / И. С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 84-91
7. Адміністративне право України / За ред. С. В. Ківалова. – О., 2003. – 632 с.
8. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>
9. Цивільний кодекс України. – Х. : Фоліо, 2009. – 864с.
10. Господарський кодекс України: чинне законодавство з змінами та допов. станом на 10 берез. 2010 р. : офіц. текст. – К. : Видавець Паливода А. В., 2010. – 189 с.
11. Про банки і банківську діяльність: закон України : чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 25 січ. 2010 р. : офіц. текст. – Офіц. вид. – К. : Вид. Паливода А. В., 2010. – 88 с. – (Закони України).
12. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>
13. Лопатин В. Н. Правовая охрана и защита служебной тайны / В. Н. Лопатин // Государство и право. – 2000. – № 6. – С. 84-89