

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

*Розглянуто аспекти адміністративно-правового регулювання обмеження доступу до інформації сепаратистського характеру у засобах масової інформації та мережі Інтернет. Підкреслено необхідність нормативно-правового регулювання обмеження доступу до інформації щодо сепаратизму з метою ефективного застосування національного законодавства у сфері забезпечення національної безпеки, захисту територіальної цілісності, прав і свобод громадян, зокрема права на свободу слова та доступу до інформації.*

**Ключові слова:** інформація, свобода слова, адміністративно-правове регулювання, засоби масової інформації, Інтернет.

**Постановка проблеми.** Питання про межі та умови обмеження свободи поширення інформації повинно вирішуватися з урахуванням її подвійної природи: з одного боку, вона визнається як невід’ємна передумова існування і розвитку демократичного суспільства, з іншого, – використовується як ефективний інструмент посягання на демократичні принципи. Необхідний зважений підхід до встановлення обмежень, заснований на балансі між забезпеченням свободи поширення інформації і захистом демократичних цінностей, з якими вона вступає в конфлікт. Водночас аналіз національної та зарубіжної практики демонструє, що досягнення цього балансу є завданням складним і таким, що не завжди успішно вирішується. Загрози сепаратизму стали серйозним викликом свободі поширення інформації, проголошеній основоположною демократичною цінністю. Правова протидія сепаратизму здійснюється в умовах, які, з одного боку, вимагають вжиття рішучих заходів, здатних протистояти загрозам, але не допускають відхилення від конституційних і міжнародних гарантій свободи поширення інформації. На жаль, зважений підхід не завжди досягається в законодавчих і правозастосовних рішеннях, спрямованих на боротьбу з інформацією сепаратистського характеру.

**Стан дослідження.** Різні аспекти свободи слова та свободи поширення інформації ставали предметом уваги вітчизняних (В. Б. Авер’янова, О. А. Банчука, О. В. Бойченка, С. Ф. Гуцу, В. І. Гурковського, А. М. Гулеміна, В. А. Комарова, Б. А. Кормича, Н. В. Паршиної, В. С. Цимбалюка, І. В. Мартянова, О. В. Синеокого) і зарубіжних дослідників (В. Barnett, К. Eckstein, R. Errera, A. Meiklejohn, J. Mill,

A. Sajo, V. Vanacker, T. J. Webb, A. Weber). Проблема обмеження свободи поширення інформації у сфері протидії сепаратизму з позицій національного інформаційного права та погляду на законодавство Європейського Союзу недостатньо досліджена.

**Метою** статті є дослідження умов обмеження свободи поширення інформації сепаратистського змісту в контексті інформаційного права.

**Виклад основних положень.** Конституція України, як і конституції інших демократичних держав, закріпила гарантії свободи поширення інформації і вимоги до її обмеження відповідно до міжнародних стандартів. Роль органів виконавчої влади в адміністративно-правовому механізмі захисту інформаційних прав і свобод людини та громадянина виражається в організації виконання Конституції України і законів, правозахисний потенціал яких реалізується через правозастосовну практику. Особливе місце в адміністративно-правовому механізмі захисту інформаційних прав і свобод людини та громадянина відводиться правоохоронним органам (судам, прокуратурі, органам внутрішніх справ, адвокатурі, нотаріату), які виконують найактивнішу роль у захисті інформаційних прав і свобод людини та громадянина. Таке становище зумовлено правовою природою і функціями зазначених органів, тенденцією до підвищення ролі інститутів громадянського суспільства в адміністративно-правовому механізмі захисту інформаційних прав і свобод людини та громадянина. До показників утвердження до громадянського суспільства прийнято відносити розширення номенклатури загальнодоступної інформації та спрощення процедур доступу до неї, збільшення обсягів інформаційних послуг. Питання доступу до інформації в умовах, коли територіальній цілісності держави загрожує реальна небезпека, – одні з найактуальніших. Неминуче повинна відбуватися переоцінка як прав, так і обов'язків органів влади і громадян в інформаційній сфері. Інформаційне законодавство має бути орієнтоване на інтереси людей, підвищення якості життя, забезпечувати відкритість інформації та доступ до неї і водночас захищати інформаційний простір держави.

У Конституції України закріплено такі критерії обмежень, як правова визначеність закону, що накладає обмеження, співмірність серйозності втручання у здійснення права цілям захисту конституційних цінностей. Але в умовах ведення військових дій на сході держави ці критерії не завжди враховуються в антисепаратистському регулюванні.

В умовах уведення режиму підвищеної готовності функціонування єдиної державної системи цивільного захисту – необхідність

комплексного підходу до регламентації правового режиму обмеження доступу до інформації сепаратистського характеру, який дозволить забезпечити систематизацію норм за ознакою об'єкта [1]. Складний, комплексний характер такого об'єкта правовідносин, як інформація, у контексті обмеження доступу до матеріалів сепаратизму передбачає і комплексність регулювання. Сутнісна характеристика зазначеної інформації і її основні властивості та ознаки дозволили виокремити інформацію щодо сепаратизму в самостійний об'єкт правовідносин, на цій основі сформувати загальну концепцію правового режиму відповідної інформації.

Правовий режим обмеження інформації сепаратистського характеру – це об'єктний режим, що вводить законодавчим актом і дозволяє забезпечити комплексність впливу у вигляді сукупності регулятивних, охоронних, процесуально-процедурних засобів, що характеризують особливе поєднання дозволів, заборон і зобов'язань, а також гарантій щодо його дотримання.

Інформація сепаратистського характеру як об'єкт правовідносин має загальні властивості, характерні для будь-яких видів інформації, а також властивості, характерні для окремих видів інформації. Об'єктом прав у публічно-правових відносинах виступає інформація як відкритого, так і обмеженого доступу, тоді як інформація як об'єкт цивільних прав має обмежений доступ, її значущість, цінність безпосередньо пов'язана з її невідомістю певному або невизначеному колу учасників суспільних відносин. Інформація, що є об'єктом публічно-правових відносин, не входить в економічний обіг, хоча і може мати потенційну економічну цінність, тоді як інформація, що є об'єктом цивільних прав, може в ньому брати участь, а також бути виключеною з нього. Інформація, що є об'єктом приватноправових відносин, як правило, не має загального режиму. Інформація, що є об'єктом публічно-правових відносин, може мати як загальний, так і спеціальний режими. Інформація щодо сепаратизму охоплює усі зазначені особливості. Водночас має публічно-правовий і приватноправовий характер, бо впливає на цінності, визначені Конституцією, – державний устрій, територіальну цілісність та права і свободи громадян.

У змісті правового режиму обмеження доступу до інформації щодо сепаратизму доцільно виділяти: його цільове призначення; об'єкт правового регулювання; правове становище суб'єктів правового режиму; комплекс способів правового регулювання і засобів юридичного впливу.

Якщо режим загальнодоступної інформації становить максимально можливу свободу не тільки доступу, але і використання

інформації та характеризується тим, що коло осіб, які мають право отримати загальнодоступну інформацію, необмежено; форма надання інформації залежить від конкретної ситуації; мета подання інформації не має значення; доступ до інформації відкритий; обсяг наданої інформації необмежений, то режим обмеження доступу до інформації щодо сепаратизму має іншу мету.

Баланс публічних інтересів у відкритості інформації, з одного боку, і прав суб'єктів на збереження конфіденційності та захисту національних інтересів у інформаційному просторі – з іншого, забезпечується згідно з міжнародними нормами дією загального правового режиму інформації та її спеціальних правових режимів тільки в їх сукупності. Спеціальні правові режими інформації спрямовані на охорону відомостей, вільне розповсюдження яких порушує права та законні інтереси суспільства, держави, особистості.

Різномірність суспільних відносин, об'єктом яких виступає інформація щодо сепаратизму, є причиною створення спеціального правового режиму обмеження інформації у національному законодавстві. Спеціальний режим не просто обмежує доступ до інформації, її використання та поширення, а визначає ступінь жорсткості регулювання, можливі винятки, їх підстави, порядок введення та припинення дії режиму, терміни його дії.

Доктринальні підходи до обмеження свободи поширення інформації і їх відображення в національному та міжнародному правовому регулюванні визначають місце свободи поширення інформації в системі основних прав людини і її роль у забезпеченні демократичного режиму.

Аналізуючи доктринальні підходи до обмеження пропаганди сепаратизму у країнах Європейського Союзу, в США та в Росії, доцільно відзначити, що відмінності в підходах зумовлені різними концепціями прав людини і ролі держави у забезпеченні цих прав [2].

Відповідність обмеження свободи поширення інформації цілям протидії сепаратизму в правозастосовній практиці обґрунтовується не завжди. Критерій пропорційності може вважатися дотриманим тільки в тому випадку, якщо міра обмеження не просто придатна і доцільна для захисту національних цінностей, але обумовлена серйозністю шкоди, яка запобігає обмеженням. Принцип пропорційності обмеження прав конституційно значущим цілям щодо засобів масової інформації вимагає забезпечення балансу між їх вільною діяльністю та відповідальністю, що ґрунтуються на специфіці виконання ними функцій: інформування з питань, що становлять суспільний інтерес; формування громадської думки.

Цей принцип не може вважатися дотриманим, якщо встановлені обмеження призводять до блокування функцій засобів масової інформації та суспільної дискусії загалом. У контексті цього невідповідним обмеженням є застосування до засобів масової інформації позазв'язку з серйозністю загрози спеціальних заборон на поширення інформації в певних формах (зокрема, цитування, інтерв'ювання осіб) або певного змісту (про терористичні акти, інші прояви сепаратизму, про діяльність заборонених організацій).

Нормативний зміст поняття сепаратизму, з яким пов'язується обмеження прав і встановлення відповідальності, повинен відповідати вимогам правової визначеності. Ця вимога може вважатися дотриманою тільки тоді, якщо цілі заборони зазначеної діяльності і небезпека діянь однозначно розуміються органом або посадовою особою, яка застосовує право.

Однозначне сприйняття може бути забезпечено відображенням у нормативному регулюванні мети заборони сепаратизму, яка полягає у захисті безпеки держави (забезпечення легітимності влади та територіальної цілісності) та суспільства, а також об'єктивної здатності інформації сепаратистського характеру розпалювати в суспільстві ненависть, засновану на нетерпимості до певних соціальних груп у зв'язку з їх специфічними ознаками і (або) до основ устрою держави і суспільства.

Нормативний зміст поняття «сепаратизм» в Україні необхідно вдосконалювати. Ключові ознаки сепаратизму дозволяють відмежувати його від інших протиправних і правомірних діянь. На основі цих ознак можна визначити види інформації сепаратистського характеру, оскільки не кожен прояв ненависті, заснованої на нетерпимості до тієї чи іншої соціальної групи, загрожує всьому суспільству або державі загалом. Обмеження права слід вважати пропорційним цілям обмеження, якщо воно не тільки придатне або доцільно для захисту національних цінностей, але встановлюється як найменш обмежувальний захід і обумовлено серйозністю шкоди, яку попереджують [3].

Інформаційні матеріали щодо сепаратизму за природою доцільно охарактеризувати як звід оприлюдненого резолютивною частиною судового рішення, що тягне відповідні правові наслідки. Заборона поширення матеріалу вважається доведеною до загального відома і за вирішення питання про притягнення до відповідальності за поширення таких матеріалів, їх сепаратистський характер і поінформованість про протиправний характер матеріалу вважається встановленою. У зв'язку з цим питання ідентифікації інформаційних матеріалів сягають за межі нормативно-відомчого підходу та вимагають чіткого адміністративно-

правового нормативного врегулювання. У законі повинен бути встановлений певний порядок ідентифікації матеріалу щодо сепаратизму.

Особливо актуальні питання обмеження доступу до інформації щодо сепаратизму у мережі Інтернет. Аналіз чинного законодавства доводить, що термін «Інтернет» використаний у багатьох нормативних і підзаконних актах, зокрема тих, які регламентують порядок забезпечення права громадян на інформацію. В деяких випадках він розглядається як інформаційно-комунікаційна мережа, в інших – як технічний засіб обміну інформацією, у ще інших – як засіб масової інформації.

Легальна дефініція поняття «Інтернет» у законодавстві відсутня, лише деякі правові ознаки цієї інформаційно-комунікаційної мережі можна виділити в окремих законах і підзаконних актах. Необхідно конструювати дефініцію поняття «Інтернет» з урахуванням властивих цьому явищу основоположних функцій і ознак, які мають значення для реалізації в Інтернеті права громадян на інформацію. Інтернет – це глобальна суспільно-комунікаційна телекомунікаційна мережа, що дозволяє задовольняти приватні та групові комунікаційні і інформаційні потреби.

Інтернет-середовище повністю підпорядковується нормативно-правовому регулюванню, без будь яких вилучень і винятків. Тут діють ті ж положення закону і норми моралі. Розглядаючи Інтернет як сферу, в межах якої реалізується право громадян на інформацію (зокрема передбачені законом обмеження цього права), можна відзначити, що серед інших просторів (або полів) опосередкованої комунікації громадян Інтернет-простір займає явно домінуюче становище. Повинен бути розроблений механізм, що забезпечує громадянам з обмеженими можливостями право на повноцінне користування Інтернет-ресурсами. Крім того, слід також згадати про право на представленість інформації в Інтернеті рідною мовою користувача, а також право на інформаційний супровід службами клієнтської і технічної підтримки. Справді, з об'єктивних причин рядового користувача цікавить насамперед інформація і можливість спілкування рідною мовою. Цей аспект становить особливий інтерес у контексті недопущення обмеження прав громадян на інформацію, крім випадків, прямо передбачених законом.

Інтернет-ресурси через унікальну і неоднорідну природу є специфічним джерелом розміщення інформації сепаратистського характеру, що необхідно враховувати у протидії сепаратизму. Інтернет може бути як формою поширення інформації серед невизначеного кола осіб, так і формою передачі інформації конкретній особі. Поширення та передання інформації вимагають різних заходів обмеження, і, отже, не можна вважати виправданим і ефективним застосування до всіх

Інтернет-ресурсів тих же заходів обмеження, що і до засобів масової інформації. Водночас якщо за допомогою Інтернет-ресурсу здійснюється масове поширення інформації, на нього має поширюватися правове регулювання, чинне стосовно засобів масової інформації. До інших випадків передачі інформації через Інтернет цей режим за аналогією не застосуємо.

По-перше, щодо мережі Інтернет потрібно розмежування понять «розповсюдження інформації» та «передача інформації» із урахуванням неоднорідності і специфіки окремих Інтернет-ресурсів. По-друге, потрібно розмежування заходів із припинення доступу до протиправної інформації на Інтернет-ресурсі та заходів з припинення доступу до всього Інтернет-ресурсу з урахуванням того, що обмеження правомірної інформації неприпустимо як несумісне з критеріями обмеження прав. По-третє, потрібно розмежування відповідальності оператора послуг (провайдера), що надає канал зв'язку без контролю за змістом інформації, і відповідальності редактора або автора, які контролюють зміст інформації.

Відносини, пов'язані з функціонуванням всесвітньої мережі (Інтернет), усупереч їх зростаючій ролі, залишаються однією з найменш урегульованих нормами права сфер нашого життя. Одне із фундаментальних питань для юриста у цьому зв'язку – про пошук необхідних заходів правової урегульованості таких відносин. Ці відносини мають регулюватися адміністративним і інформаційним правом, оскільки безпосередньо стосуються реалізації прав громадян. У наш час велика частина контенту сайтів формується користувачами. Інтернет розвивається так, що в майбутньому весь контент буде повністю створюватися користувачами, що працюють на засадах креативного співробітництва.

Сьогодні найбільш відвідувані сайти Інтернету – це блоги, соціальні мережі, сайти для розміщення відеоконтенту й інші сайти та портали з користувальницьким змістом. Така перспектива розвитку Інтернету ще більше підкреслює недосконалість національного законодавства у цій сфері, зокрема у відповідній площині інформаційного права. Спостерігається певне відставання від зарубіжного досвіду та міжнародної практики, що в умовах адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу потребує пришвидшеного впровадження у правозастосовну практику. Своєю чергою, це гальмує і ускладнює не тільки розвиток національного сегменту Інтернету загалом, а й процеси реалізації свободи слова, права доступу до інформації та інших прав за допомогою мережі. Сучасний Інтернет характеризується широкими можливостями для самореалізації, його значення

в житті суспільства неухильно зростає. Дедалі частіше Інтернет витісняє традиційні засоби масової інформації і традиційні канали комунікації. Це загальносвітова тенденція, з поправкою на стан інформаційного середовища та рівень правової і інформаційної культури користувачів. Слід зазначити, що правове регулювання засобів масової інформації – традиційна сфера для науки адміністративного права. З правової точки зору, виникає ситуація, коли законодавство та правозастосовна практика у галузі адміністративно-правового регулювання реалізації прав і свобод людини не встигають за розвитком Інтернету. Йдеться не просто про законодавче врегулювання діяльності електронних засобів масової інформації, а про те, щоб позначити концептуальне ставлення законодавця до тих нових явищ, які виникли недавно, у зв'язку з якими необхідно повною мірою забезпечити права і свободи людини в Інтернеті.

Основною гарантією свободи слова в межах відносин у мережі загального користування (Інтернеті) слід вважати збереження вирішальної ролі у виробленні обмежень свободи слова за мережевими спільнотами, тобто внутрішньомережеве саморегулювання. Модерація на Інтернет-ресурсах (премодерація та постмодерація – попередня і подальша перевірка їх змісту) – це форми обмеження свободи слова в специфічних умовах всесвітньої мережі. З урахуванням ролі мережових спільнот в Інтернет-правовідносинах ці форми саморегулювання Інтернету можна визнати найбільш ефективними. Зазначене підтверджується активною компанією в соціальних мережах щодо протидії сепаратизму, як відповідь на інформаційну війну, розв'язану прихильниками сепаратизму на сході країни.

Модерація (премодерація) не є цензурою, оскільки не відповідає визначенню цензури, передбаченому Законом України «Про інформацію» [4]. Модерацію (премодерацію) на Інтернет-ресурсі здійснюють, звичайно, фізичні особи, які представляють цей Інтернет-ресурс і забезпечують дотримання заздалегідь оприлюднених правил поведінки на Інтернет-форумах щодо норм, пов'язаних із розміщенням інформації на певних Інтернет-ресурсах. Особи, які здійснюють модерацію (премодерацію), діють зазвичай від свого імені, хоча і висловлюючи, як правило, етичні позиції певних мережових спільнот. Обмеження, обумовлені премодерацією, не перешкоджають особі, що реалізовує свободу слова, висловити свою думку на іншому Інтернет-ресурсі, зокрема створеному ним, а також на цьому ж Інтернет-ресурсі, але під іншим нік-неймом (ніком) – мережовим псевдонімом. В умовах сьогодення, на нашу думку, очолити об'єднання блогерів та інших представників громадськості у сфері протидії сепаратизму в мережі



Інтернет повинно Міністерство інформаційної політики України через мережу громадських об'єднань, представники яких доцільно запросити до Громадської ради при Міністерстві [5].

**Висновки.** Завдяки всесвітньому характеру мережі Інтернет, яка не має центру і не контролювана конкретною державою, необхідно враховувати три рівні її функціонування та регулювання: міжнародний, національний (державний) і мережевих спільнот. Тільки поєднання регулювання на цих рівнях дозволить ефективно реалізувати обмеження розповсюдження інформації сепаратистського характеру, мовами спілкування яких користується більшість населення країни в Інтернеті. Міжнародний характер регулювання також є однією з гарантій свободи слова, але у контексті асоціації України до Європейського Союзу доцільно використовувати ту юридичну практику, яка сформувалася унаслідок прийняття рішень у зазначеній сфері Європейським судом з прав людини. Низка особливостей розміщення інформації в Інтернеті (можливість використання мережевих псевдонімів, збереження контенту на Інтернет-сайтах упродовж тривалого часу після їх розміщення, стихійне формування контенту багатьох Інтернет-ресурсів користувачами тощо) унеможливають застосування до відносин в Інтернеті обмежень, пов'язаних з агітацією певних напрямів політичної діяльності. Але це положення не стосується обмежень щодо забезпечення національної безпеки, що повинно бути відображено у чинному законодавстві, як це, наприклад, здійснено у виборчих законах щодо агітації.

---

1. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 34–35. – Ст. 458.

2. Цирфа Ю. Європейські регіональні проекти. Самовизначення націй і майбутнє ЄС / Юлія Цирфа // Громадянське суспільство. – № 15, серпень. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.viche.info/journal/3799/>

3. Степико М. Т. Потенціальні загрози регіонального сепаратизму в Україні. Аналітична записка / М. Т. Степико. – К.: Нац. ін.-т стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1478/>

4. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

5. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-p>

**Есимов С. С. Административно-правовые аспекты ограничения доступа к информации**

*Рассмотрены аспекты административно-правового регулирования ограничения доступа к информации сепаратистского характера в средствах массовой информации и сети Интернет. Подчеркнута необходимость нормативно-правового регулирования ограничения доступа к информации о сепаратизме с целью эффективного применения национального законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности, защиты территориальной целостности, прав и свобод граждан, в том числе права свободы слова и доступа к информации.*

**Ключевые слова:** информация, свобода слова, административно-правовое регулирование, средства массовой информации, Интернет.

**Yesimov S. S. Administrative and legal aspects of restricting access to information**

*The problem of the limits and conditions of restricting freedom of information dissemination should be considered to its dual nature: on the one hand, it is widely recognized as an essential condition for the existence and development of a democratic society, on the other hand, it is used as an effective tool of encroachment on democratic principles. Analysis of the national and international practice shows that achieving this balance is a difficult task and this is not always successfully solved. The threats emanating from separatism became a serious challenge to freedom of information dissemination, proclaimed as a fundamental democratic value.*

*The role of the executive authority in the administrative and legal mechanisms for protection of information rights and freedoms of man and citizen is reflected in the implementation of the Constitution of Ukraine and laws of Ukraine, and their rights potential is implemented through law enforcement practice. Law enforcement agencies take a special place in the administrative and legal mechanisms for protection of information rights and freedoms. They play an active role in protecting the information rights and freedoms of man and citizen. This situation is caused by the same legal nature and functions of these bodies and the tendency to increase the role of civil society in the administrative and legal mechanisms for protection of information rights and freedoms of man and citizen.*

*Taking into consideration the global nature of the Internet, which has no center and is not controlled by the state, we must take into account three levels of its functioning and regulation: international, national (state), level of network communities. A number of features posting information on the Internet make it impossible to use limitations associated with agitation of certain areas of political activity. However, this provision does not apply to restrictions on national security, which should be reflected in the current legislation such as in electoral laws on campaigning.*

**Key words:** information, freedom of speech, administrative and legal regulation, media, Internet.

Стаття надійшла 26 лютого 2015 р.