

П. О. Яковлев

кандидат юридичних наук,
докторант Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ ЯК ЗАСІБ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

Статтю присвячено розгляду адміністративно-правових режимів у сфері гарантування інформаційної безпеки як засобів державного регулювання. Прикладами таких адміністративно-правових режимів є режим державної таємниці, режим державної мови та режим безпекової цензури. Як теоретичне підґрунтя використані традиційні уявлення про адміністративно-правовий режим як особливий вид регулювання, у межах якого створюється й використовується специфічна комбінація юридичних, організаційних та інших засобів для забезпечення того чи іншого державного стану.

Розглянуті приклади адміністративно-правових режимів демонструють різні підходи до визначення їхнього змісту та структури. Зокрема показано, що режим державної таємниці є найбільш чітко структурованим і базується на нормах окремого закону, який визначає зміст усіх його складових частин.

Адміністративно-правовий режим державної мови в контексті гарантування інформаційної безпеки є складовою частиною правового режиму більш високого порядку, а саме правового режиму державної мови, і його елементи містяться в низці законів. Зміст даного режиму з погляду гарантування інформаційної безпеки утворюють норми, у яких ідеться про режим використання державної мови у сфері телебачення і радіомовлення, у сфері друкованих засобів масової інформації, а також правила застосування державної мови у Збройних силах України й інших військових формуваннях, в органах правопорядку, розвідувальних органах, державних органах спеціального призначення із правоохоронними функціями.

Розглянуто особливості адміністративно-правового режиму безпекової цензури, які полягають у тому, що він фактично існує на тлі конституційної заборони цензури як такої. Але, через його орієнтацію на питання інформаційної безпеки, а не на питання політичного чи ідеологічного характеру, існування такого режиму є цілком легітимним.

У статті показано, що адміністративно-правова природа зазначених режимів зумовлюється в основному тим, що забезпечення їх реалізації здійснюється передусім органами виконавчої влади через відповідні процедури і повноваження.

Ключові слова: інформаційна безпека, адміністративно-правовий режим, державне регулювання, режим державної таємниці, режим державної мови, безпекова цензура.

Постановка проблеми. Серед засобів або методів державного регулювання у сфері гарантування інформаційної безпеки не останнє місце належить установленню адміністративно-правових режимів функціонування певних об'єктів, які прямо чи опосередковано стосуються гарантування інформаційної безпеки. Сьогодні ситуація у сфері інформаційної безпеки в Україні значною мірою загострилася, що напряму пов'язано з веденням гібридної війни проти України з боку Росії. Останнім часом було ухвалено низку нормативно-правових актів, якими встановлюються або вдосконалюються

адміністративно-правові режими об'єктів, які мають велике значення для гарантування національної безпеки взагалі і для інформаційної безпеки зокрема. Ці адміністративно-правові режими значною мірою є відносно новими для науки адміністративного права і потребують відповідного наукового осмислення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальним проблемам адміністративно-правових режимів присвячено досить велику кількість праць таких учених, як: В. Гостев, С. Ківалов, Н. Коваленко, С. Кузніченко, В. Конопльов, О. Маковська, Т. Мінка, К. Ростовська, А. Славко

та багатьох інших. У контексті досліджень адміністративно-правових режимів, так чи інакше пов'язаних із гарантуванням інформаційної безпеки, варто зазначити праці В. Белевцової та О. Шарабуріної. Але значна частина адміністративно-правових режимів у сфері гарантування інформаційної безпеки ще не була належно висвітлена в наукових працях.

Мета статті полягає у висвітленні змісту й особливостей деяких адміністративно-правових режимів як засобів державного регулювання у сфері гарантування інформаційної безпеки, зокрема режиму державної таємниці, режиму державної мови та режиму безпекової цензури.

Виклад основного матеріалу. У науці адміністративного права тривалий час ведуться дискусії стосовно змісту поняття «адміністративно-правовий режим». Із розвитком законодавства погляди на його зміст постійно змінюються, і проблема полягає в тому, що з кожним разом стає все більш високим рівень абстракції відповідного поняття. Річ у тім, що термін «адміністративно-правовий режим» застосовується і до об'єктів абсолютно різної природи, і до діяльності різних видів. Отже, об'єднати в межах одного поняття ознаки всіх видів адміністративно-правових режимів дуже складно.

Як слушно зазначає Н. Коваленко, частіше за все дефініцію правового режиму використовують, щоби розкрити правовий стан окремих об'єктів. У такому значенні цей термін розуміють як комплекс правил, що відображено у правових положеннях законодавства, які визначають функції окремо взятих об'єктів, систему адміністрування та їх використання [1, с. 91].

З погляду наукової коректності, на нашу думку, специфічні риси адміністративно-правових режимів були сформульовані свого часу Ю. Тихомировим. Зокрема, він уважав, що адміністративно-правові режими становлять особливий вид регулювання, у межах якого створюється й використовується специфічна комбінація юридичних, організаційних та інших засобів для забезпечення того чи іншого державного стану [2, с. 325].

У розвиток зазначеного підходу досить влучним, на нашу думку, можна вважати підхід, відповідно до якого адміністративно-правовий режим – це комплекс державно-управлінських і адміністративно-правових засобів, істотно відмінних від тих, що використовуються органами виконавчої влади за звичайних умов їх функціонування. Інакше кажучи, це врегульований нормами адміністративного

права особливий порядок функціонування його суб'єктів, спрямованого на подолання негативних наслідків у відповідній сфері державного управління [3, с.175].

Ключовим моментом тут є згадування про відмінність засобів, які використовуються для відповідного регулювання, від тих, що використовуються за звичайних умов. Власне цим і зумовлюється поширеність використання адміністративно-правових режимів як засобів державного регулювання у сфері гарантування інформаційної безпеки, оскільки існування відповідних загроз і створює специфічні умови регулювання.

Найбільш відомим серед зазначених адміністративно-правових режимів є режим державної таємниці. Відповідно до ч. 1 ст. 20 Закону України «Про інформацію», за порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію й інформацію з обмеженим доступом, а відповідно до ст. 21 цього ж Закону, інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація. Зазначені положення істворюють передумови для існування адміністративно-правового режиму державної таємниці.

Зміст адміністративно-правового режиму державної таємниці визначений Законом України «Про державну таємницю». Так, відповідно до ст. 1 цього Закону, державна таємниця (далі також – секретна інформація) – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки й охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані в порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою. Із цього визначення випливає, що зміст відповідного адміністративно-правового режиму, його специфіка зумовлюються інтересами національної безпеки.

У преамбулі Закону України «Про державну таємницю» зазначено, що цей Закон регулює суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв і охороною державної таємниці з метою захисту національної безпеки України. Власне це положення і дає можливість визначити складові частини адміністративно-правового режиму державної таємниці, а саме: порядок віднесення інформації до державної таємниці; порядок засекречування та розсекречування її матеріальних носіїв; засоби та порядок охорони державної таємниці.

Ключовим аргументом на користь того, що режим державної таємниці є саме адміністративно-правовим режимом є те, що практично всі складові частини цього режиму реалізуються через діяльність суб'єктів виконавчої влади. Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про державну таємницю», Президент України гарантує національну безпеку, видає укази та розпорядження з питань охорони державної таємниці, віднесених цим Законом та іншими законами до його повноважень.

Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони державної таємниці.

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади щодо забезпечення здійснення державної політики у сфері охорони державної таємниці.

Центральні та місцеві органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим і органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику у сфері охорони державної таємниці в межах своїх повноважень, передбачених законом.

Забезпечення охорони державної таємниці відповідно до вимог режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, діяльність яких пов'язана з державною таємницею, покладається на керівників зазначених органів, підприємств, установ і організацій.

І головне, спеціально уповноваженим державним органом у сфері забезпечення охорони державної таємниці є Служба безпеки України, яка за своїм статусом є органом виконавчої влади.

Наступним, таким, що заслуговує на увагу, є адміністративно-правовий режим державної мови. До останнього часу державна мова здебільшого не розглядалася як важливий чинник національної безпеки взагалі й інформаційної безпеки зокрема. Проте з початком збройної агресії Російської Федерації проти України ситуація кардинально змінилася, правовий режим державної мови набув відповідного нормативного закріплення.

Передусім Доктриною інформаційної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017 [4], було визначено, що до життєво важливих інтересів суспільства і держави як складової частини національних інтересів в інформаційній сфері відноситься забезпечення всебічного розвитку і функціонування

української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

У подальшому, у ч. 8 ст. 1 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [5] було закріплено положення про те, що українська мова як єдина державна мова виконує функції мови міжетнічного спілкування, є гарантією захисту прав людини для кожного українського громадянина незалежно від його етнічного походження, а також є фактором єдності і національної безпеки України. У п. 3 ч. 1 ст. 3 цього ж Закону зазначено, що, поряд з іншим, метою цього Закону є забезпечення функціонування державної мови як інструмента об'єднання українського суспільства, засобу зміцнення державної єдності та територіальної цілісності України, її незалежної державності і національної безпеки. Інакше кажучи, на законодавчому рівні державна українська мова визнана чинником інформаційної безпеки як складової частини національної безпеки.

Основою правового режиму української мови як єдиної державної мови в Україні є положення ч. 7 ст. 1 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», у якій зазначено, що статус української мови як єдиної державної мови передбачає обов'язковість її використання на всій території України під час здійснення повноважень органами державної влади й органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначені цим Законом.

У контексті змісту правового режиму державної мови з погляду гарантування інформаційної безпеки найбільший інтерес становлять ті положення згаданого Закону, у яких ідеться про режим використання державної мови у сфері телебачення і радіомовлення та у сфері друкованих засобів масової інформації.

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», телерадіоорганізації здійснюють мовлення державною мовою. Обов'язковий (мінімальний) обсяг мовлення державною мовою для телерадіоорганізацій окремих категорій встановлюється Законом України «Про телебачення і радіомовлення» [6]. Положення цього Закону і дають можливість говорити про адміністративно-правовий характер режиму державної мови. Відповідно до ч. 7 ст. 9 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», під час проведення конкурсів на видачу ліцензії на мовлення Національна рада з питань теле-

бачення та радіомовлення, поряд з іншим, керується необхідністю захисту інтересів держави, протидії інформаційній агресії та розвитку державної мови.

Що стосується правового режиму державної мови у сфері друкованих засобів масової інформації, то відповідно до ч. 1 ст. 25 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», друковані засоби масової інформації в Україні видаються державною мовою. Друковані засоби масової інформації можуть видаватися іншими, ніж державна, мовами за умови, що одночасно з відповідним тиражем видання іноземною мовою видається тираж цього видання державною мовою. Усі мовні версії повинні видаватися під однаковою назвою, відповідати одна одній за змістом, обсягом і способом друку, а їх випуски повинні мати однакову нумерацію порядкових номерів і видаватися в один день.

Ще одним важливим аспектом правового режиму державної мови в контексті гарантування інформаційної безпеки є правила застосування державної мови у Збройних силах України й інших військових формуваннях, а також в органах правопорядку, розвідувальних органах, державних органах спеціального призначення із правоохоронними функціями. Цим питанням присвячені ст. ст. 15 та 16 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

І, нарешті, найбільш цікавим з погляду державного регулювання у сфері гарантування інформаційної безпеки є адміністративно-правовий режим, який об'єктивно існує, але за своїми рисами нагадує цензуру. Відповідно до ч. 1 ст. 24 Закону України «Про інформацію» [7], цензура – будь-яка вимога, спрямована, зокрема, до журналіста, засобу масової інформації, його засновника (співзасновника), видавця, керівника, розповсюджувача, узгоджувати інформацію до її поширення або накладення заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації.

З погляду науки цензура (лат. *censura* – «суворе судження», «посада цензора», від *censere* – «визначати ціну», «переписувати») – контроль офіційної влади за змістом, випуском у світ і поширенням друкованої продукції, змістом та виконанням (показом) постановок, радіо- і телепередач, а інколи й особистого листування (перлюстрація) для того, щоби не допустити чи обмежити поширення ідей та інформації, визнаних владою небажаними або згубними.

За способом здійснення цензура поділяється на попередню і наступну. Попередня передбачає необхідність отримання дозволу на вихід у світ книжки, постановку п'єси тощо. Наступна цензура виражається в оцінці вже надрукованих, випущених видань та у вжитті заходів заборони або обмеження стосовно тих, хто порушив вимоги цензури [8, с. 348].

Відповідно до ст. 15 Конституції України, цензура заборонена. Але варто зауважити, що відповідна норма Конституції України, як впливає зі змісту даної статті, пов'язана із забезпеченням засад політичної, економічної й ідеологічної багатоманітності та гарантуванням свободи політичної діяльності. У зв'язку із цим можна припустити, що йдеться передусім про заборону цензури з політичних та ідеологічних мотивів. Натомість ст. 18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [9] серед додаткових заходів правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку, поряд з іншим, передбачено заборону виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку; регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборону роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування; особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі.

З погляду наявності режиму позаідеологічної цензури цікавими є положення Закону України «Про телебачення і радіомовлення». У ст. 5 цього Закону «Гарантії свободи діяльності телерадіоорганізацій» цензура інформаційної діяльності телерадіоорганізації забороняється. Проте у ст. 6 увагу одразу ж акцентовано на неприпустимості зловживання свободою діяльності телерадіоорганізацій, зокрема в ч. 2 зазначено, що не допускається використання телерадіоорганізацій для: поширення відомостей, що становлять державну таємницю, або іншої інформації, яка охороняється законом; закликів до насильницької зміни конституційного ладу України; закликів до розв'язування агресивної війни або її пропаганди та/або розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті тощо. Інакше кажучи, зазначені положення Закону передбачають фактичне існування наступної цензури.

Аналогічні за змістом положення містяться й у Законі України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [10]. Так, від-

повідно до ст. 3 цього Закону, забороняється використання друкованих засобів масової інформації для: закликів до захоплення влади, насильницької зміни конституційного ладу або територіальної цілісності України; пропаганди війни, насильства та жорстокості; розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі тощо. І, як і в попередньому випадку, це робиться в контексті неприпустимості зловживання свободою діяльності друкованих засобів масової інформації.

З огляду на існування зазначених заборон та їхній прямий зв'язок із питаннями інформаційної безпеки можна говорити про наявність режимів, які можна назвати «режими безпекової цензури». Такі режими можуть бути або тимчасовими, тобто запроваджуватись як частина правового режиму надзвичайного стану, або постійними, як це встановлено для засобів масової інформації.

Навіть більше, Доктрина інформаційної безпеки України [4] передбачає необхідність законодавчого врегулювання механізму виявлення, фіксації, блокування та видалення з інформаційного простору держави, зокрема з українського сегмента мережі Інтернет, інформації, яка загрожує життю, здоров'ю громадян України, пропагує війну, національну та релігійну ворожнечу, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення територіальної цілісності України, загрожує державному суверенітету, пропагує комуністичний та/або націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарні режими та їхню символіку.

Є цілком очевидним, що реалізувати зазначені цілі можна тільки за умов запровадження адміністративно-правового режиму цензури. Хоча й варто зауважити, що така цензура повинна мати виключно безпековий характер і не мати ознак політичної чи ідеологічної цензури.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що адміністративно-правові режими посідають одне із ключових місць серед засобів і методів державного регулювання у сфері гарантування інформаційної безпеки. Прикладами таких адміністративно-правових режимів є режим державної таємниці, режим державної мови та режим безпекової цензури. Режим державної таємниці є найбільш чітко структурованим і базується на нормах окремого закону, який визначає зміст усіх його складових частин. Адміністративно-правовий режим державної мови в контексті гарантування інформацій-

ної безпеки є складовою частиною правового режиму державної мови взагалі, його елементи містяться в низці законів. Особливості адміністративно-правового режиму безпекової цензури полягають у тому, що він фактично існує на тлі конституційної заборони цензури як такої. Але через його орієнтацію на питання інформаційної безпеки, а не на питання політичного чи ідеологічного характеру, існування такого режиму є цілком легітимним.

Адміністративно-правова природа зазначених режимів зумовлюється в основному тим, що забезпечення їх реалізації здійснюється передусім органами виконавчої влади через відповідні процедури і повноваження.

Список використаної літератури:

1. Коваленко Н. Ретроспективний аналіз наукових поглядів на адміністративні режими та їх види. *Правова позиція*. 2016. № 2. С. 88–97. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2016_2_11 (дата звернення: 21.02.2020).
2. Тихомиров Ю. Административное право и процесс. Полный курс. Москва : Издательство К.И. Тихомирова, 2001. 652 с.
3. Гостев В. Поняття та використання адміністративно-правових режимів у сучасних умовах. *Вісник Луганського університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка*. 2010. № 1. С. 174–181.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017. *Офіційний вісник Президента України*. 2017. № 5. С. 15.
5. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квітня 2019 р. № 2704–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 21. С. 5. Ст. 81.
6. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 10. Ст. 43.
7. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
8. Юридична енциклопедія : у 6-ти т. / ред. кол. : Ю. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2004. Т. 6 : Т – Я. 768 с.
9. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.
10. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2782–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 1. Ст. 1.

Yakovliev P. O. Administrative legal modes as means of government control are in the field of providing of informative safety

The article is sanctified to consideration of the administrative legal modes in the field of providing of informative safety, as facilities of government control. The examples of such administrative legal modes are the mode of state secret, mode of official language and mode of safety censorship. As theoretical soil traditional ideas are used about the administrative legal mode, as the special type of adjusting, within the limits of that specific combination of legal, organizational and other facilities is created and used for providing of the that or other state state.

The examples of the administrative legal modes are considered demonstrate the different going near determination of their maintenance and structure. In particular, it is shown that the mode of state secret is most clearly structured and is based on the norms of separate law that determines maintenance of all his constituents.

The administrative legal mode of official language in the context of providing of informative safety is the constituent of the legal mode of higher order, namely legal mode of official language and his elements are contained in the row of laws. The table of contents of this mode from the point of view of providing of informative safety is formed by norms in that it is marked about the mode of the use of official language in the field of television and broadcast, in the field of the printed mass medias, and also application of official language rule in the Armed Forces of Ukraine and other soldiery forming, and also in the organs of law and order, reconnaissance organs, public organs of the special setting with law-enforcement functions.

The features of the administrative legal mode of safety censorship, that consist in that he actually exists on a background constitutional prohibition of censorship as such are considered. But, in force of his orientation on a question of informative safety, but not on a question of political or ideological character, existence of such mode is fully legitimate.

It is shown in the article, that administrative legal nature of the marked modes is stipulated mainly by that providing of their realization comes true, in the first turn, by executive bodies through corresponding procedures and plenary powers.

Key words: *informative safety, administrative legal mode, government control, mode of state secret, mode of official language, safety censorship.*