

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ КОНФІДЕНЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

Коропатов О. М., Залєвська І. І.

Категорія адміністративно-правового режиму конфіденційної інформації визначається винятковою значимістю національних інформаційних ресурсів для забезпечення обороноздатності держави, захисту прав і законних інтересів окремого громадянина та держави загалом.

Актуальність відповідних проблем посилюється також в умовах, коли проти України здійснюються широкомасштабні «інформаційні війни», спрямовані на дискредитацію, дезорганізацію, підрив іміджу, інформаційну дестабілізацію нашої держави.

Конфіденційна інформація, на відміну від доступної інформації, не призначена для широкого кола осіб. Конфіденційність передбачає віднесення певних відомостей до інформації з обмеженим доступом та має здійснюватися в чіткій відповідності й на підставі чинних правових норм. Конфіденційна інформація незалежно від того, предметом яких відносин вона є, має певну цінність для суб'єкта інформації: держави, фізичної або юридичної особи.

Цінність інформації зумовлена її використанням у публічній сфері (для забезпечення державного управління в різних сферах суспільного життя) та у приватній сфері (для реалізації і захисту прав фізичних та юридичних осіб). В умовах воєнного стану розголошення конфіденційної інформації може завдати істотної шкоди як національним, державним, приватним, так і публічним інтересам. Державні й недержавні органи та організації у процесі здійснення своєї діяльності є розпорядниками інформації, поширення якої матиме негативні наслідки для різних категорій фізичних осіб, юридичних осіб, інтересів та цілісності держави.

Дослідження поняття й ознак адміністративно-правового режиму конфіденційної інформації необхідне насамперед для визначення оптимальних варіантів організаційно-правових засад регулювання характерних відносин, удосконалення його методів, форм, засобів реалізації та налагодження повноцінного функціонування.

Ключові слова: режим, правовий режим, адміністративно-правовий режим, конфіденційна інформація, ознаки, правове регулювання.

Koropatov O. M., Zalevska I. I. Concepts and signs of the administrative and legal regime of confidential information in Ukraine

The category of the administrative-legal regime of confidential information is determined by the exceptional importance of national information resources for ensuring the state's defense capability, protecting the rights and legitimate interests of an individual citizen and the state as a whole.

The urgency of the relevant problems increases even in conditions when large-scale "information wars" are being waged against Ukraine, aimed at discrediting, disorganizing, undermining the image, and informational destabilization of our state. In connection with military aggression by Russia, a situation has arisen in Ukraine where malicious actions against information with limited access not only do not decrease, but on the contrary, have a fairly stable tendency to increase. Sources and methods of influence of information threats are identified, the protection of information from which can be ensured only with a comprehensive approach to ensuring information security, the concept of which is enshrined in the legislation of Ukraine, where it is interpreted as a state of protection of the vital interests of a person, society and the state, in which the infliction of damage due to: incompleteness, untimeliness and implausibility of the information used; negative information impact; negative consequences of the use of information technologies; unauthorized distribution, use and violation of integrity, confidentiality and availability of information.

Confidential information, unlike available information, is not intended for a wide range of people. Confidentiality involves classifying certain information as information with limited access and must be carried out clearly in accordance with and on the basis of current legal norms. Confidential information, regardless of the subject of the relationship, has a certain value for the subject of the information: the state, an individual or a legal entity.

The value of information is determined by its use in the public sphere (to ensure public administration in various spheres of public life) and in the private sphere (to implement and protect the rights of individuals and legal

entities). In the conditions of martial law, the disclosure of confidential information can cause significant damage to national, state, private, and public interests. State and non-state bodies and organizations, carrying out their activities, are managers of information, the dissemination of which will have negative consequences for various categories of individuals, legal entities, interests and integrity of the state.

Taking into account the existing problems in the information sphere, which are discussed, in particular, in the Strategy for the Development of the Information Society in Ukraine, the Doctrine of Information Security of Ukraine, when there is a need to develop information legislation, carry out systematic correlation to solve issues of protection and provision of basic rights, values and socio-economic the interests of man, society and the state, building an effective information security system of Ukraine in the conditions of an open society, problems of improving the administrative-legal regime of confidential information are of particular importance.

The study of the concept and signs of the administrative-legal regime of confidential information is necessary first of all to determine the optimal options for the organizational-legal basis of regulation of inherent relations, to improve its methods, forms, means of implementation and establishment of full-fledged functioning.

Key words: regime, legal regime, administrative-legal regime, confidential information, signs, legal regulation.

Постановка проблеми. Правовий режим характерний для кожної окремої галузі права, зокрема й адміністративної. Щодо категорії «адміністративно-правовий режим» варто зазначити, що в юридичній науці такі режими є досить поширеними та відомими, однак необхідно вказати на незначний рівень їх дослідження. Як правило, адміністративно-правові режими розглядалися науковцями через систему надзвичайних правових режимів, режиму воєнного стану або стосовно певних об'єктів чи предметів. Окрім того, адміністративно-правовий режим ототожнювався з методом чи видом правового регулювання.

З огляду на наявні проблеми в інформаційній сфері, про які йдеться, зокрема, у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, Доктрині інформаційної безпеки України, коли є необхідність розвитку інформаційного законодавства, проведення системної кореляції з вирішення питань захисту й забезпечення основних прав, цінностей і соціально-економічних інтересів людини, суспільства та держави, побудови в умовах відкритого суспільства ефективної системи інформаційної безпеки України, проблеми вдо-

сконалення адміністративно-правового режиму конфіденційної інформації набувають особливої важливості. Тільки наявність достатніх адміністративних засобів охорони інформації загалом та конфіденційної інформації зокрема може гарантувати розв'язання окреслених проблем.

Мета статті - здійснити аналіз поняття та визначити характерні ознаки адміністративно-правового режиму конфіденційної інформації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Діяльність щодо конфіденційної інформації в Україні вимагає особливої спрямованості правового регулювання, яка досягається за рахунок прозорого й ефективного адміністративно-правового режиму встановлення, охорони та захисту таких відомостей.

Для аналізу поняття «адміністративно-правовий режим конфіденційної інформації», на нашу думку, необхідно спочатку розглянути такі поняття, як «режим», «правовий режим» та «адміністративно-правовий режим».

У науці адміністративного права дослідженню категорії «правовий режим» та її галузевого різновиду - «адміністративно-правовий режим» - присвятили праці В.Б. Аверьянов [7], О.Ф. Андрійко, В.Ю. Баскаков [15], Д.М. Бахрах [7], Ю.П. Битяк [8], Л.Р. Біла-Тіунова [13], С.Т. Гончарук [12], С.В. Ківалов [13], Н.В. Коваленко [14], С.Ф. Константінов [9], О.А. Коренюк [10], О.О. Крестянінов [11], С.О. Кузниченко [3], О.Ф. Скакун [2], А.С. Спаський [3], Р.Б. Шишка [6], Х.П. Ярмакі [13] та інші науковці.

У юридичній науці єдиних підходів до визначення поняття «правовий режим» немає, а зміст цієї категорії залежить від мети й специфіки суспільно-правових відносин.

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» за редакцією В.Т. Бусела запропоновано таке визначення терміна «режим»: 1) державний лад, спосіб правління; 2) точно встановлений розпорядок життя, праці, відпочинку тощо; 3) система правил, законів, запроваджуваних для досягнення мети; 4) умови діяльності, існування [1, с. 1208].

Визначення поняття «правовий режим» у сучасній юридичній літературі характеризується різноманітністю підходів залежно від того, представниками яких галузевих наук є дослідники, а також залежно від мети, цілей відповідного аналізу.

О.Ф. Скакун доводить, що термін «правовий режим» за своїм змістом близький до поняття «метод правового регулювання» в загальноновизнаному розумінні [2, с. 262]. А.С. Спаський, підтримуючи думку О.Ф. Скакуна, зазначає, що поняття

«правовий режим» означає сукупність засобів і прийомів впливу права на суспільні відносини. При цьому правовий режим охоплює як правові, так і організаційні відносини, оскільки відображає специфіку правового впливу [3, с. 27].

У підручнику «Загальна теорія держави і права» за редакцією М.В. Цвіка та О.В. Петришина поняття «правовий режим» визначають як певний порядок правового регулювання, який забезпечується через особливе поєднання залучених для його здійснення способів, методів і типів правового регулювання [4, с. 410].

Аналіз наведених визначень дає можливість констатувати, що загальнотеоретичний підхід переважно характеризується розумінням правового режиму як певного порядку регулювання окремих суспільних відносин. Тобто правовий режим згадані фахівці ототожнюють із методом правового регулювання.

На думку О.С. Родіонова, правовий режим можна визначити також як сукупність юридичних засобів, які встановлюються та забезпечуються державою з метою врегулювання конкретних суспільних відносин шляхом обмеження одних і стимулювання інших сторін діяльності окремих суб'єктів права. Тобто правові режими «створюють конкретний ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів окремих суб'єктів права» [5, с. 121].

Р.Б. Шишка пропонує визначити правовий режим як встановлений чинним законодавством визначений стан об'єкта відносин, через що встановлюється правове становище й самих суб'єктів, а отже, варто виходити не з правового режиму об'єкта, а з правового стану суб'єкта [6, с. 233].

Д.Н. Бахрах розглядає правовий режим як комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, закріплений юридичними нормами та забезпечений сукупністю юридично-організаційних засобів. Наявність правового режиму, на думку вченого, зумовлена специфічністю суспільних відносин, а також використанням особливих форм і методів діяльності, що відображаються в системі прав та обов'язків суб'єкта [7, с. 201].

На думку Ю.П. Битяка, правовий режим можна тлумачити як порядок регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон і позитивних зобов'язань, який створює особливу спрямованість регулювання [8, с. 276].

Свою чергою С.Ф. Константинов під правовим режимом розуміє комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, закріплений юридич-

ними нормами та забезпечений сукупністю юридично-організаційних заходів [9, с. 12].

У науці адміністративного права є також різні концепції поняття адміністративно-правових режимів.

Так, у процесі визначення адміністративно-правових режимів науковці віддають перевагу насамперед заборонам. Режими розглядаються і як виключне, особливе правове регулювання, до якого виконавча влада вдається в разі регламентації особливих груп правовідносин, і як основа адміністративно-правового регулювання [10, с. 63].

Адміністративно-правовий режим Ю.П. Битяк тлумачить як певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин [8, с. 269]. Аналогічно адміністративно-правовий режим визначає О.О. Крестьянінов: адміністративно-правовий режим - це певна сукупність адміністративно-правових засобів регулювання, встановлених у централізованому порядку, які характеризуються імперативним методом юридичного впливу, що проявляється в тому, що в адміністративно-правових відносинах завжди присутній владний суб'єкт і підлегла особа, тобто суб'єкти правовідносин перебувають у юридично нерівних позиціях [11, с. 91].

Варто навести думку В.Б. Авер'янова, який пропонує визначити адміністративно-правовий режим як певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередкованого імперативним методом юридичного впливу, який виявляється в тому, що суб'єкти правовідносин займають юридично нерівні позиції [7, с. 9].

На основі аналізу спеціальних адміністративно-правових режимів С.Т. Гончарук запропонував визначити їх як сукупність спеціальних правил, установлених адміністративно-правовими нормами з метою регулювання відповідних суспільних відносин в окремих управлінських сферах, у межах певних територій, щодо окремих громадян чи інших суб'єктів управлінських відносин, щодо певних видів діяльності тощо [12].

Колектив авторів посібника «Адміністративне право України» за редакцією С.В. Ківалова у процесі визначення поняття «адміністративно-правовий режим» розглядають його як сукупність правових установок і необхідних організаційних управлінських заходів, які забезпечували би порядок реалізації окремими громадянами своїх відпо-

відних прав та обов'язків, а також порядок діяльності державних органів і суспільних організацій, які найбільш адекватно відповідають інтересам забезпечення безпеки й охорони громадського порядку на відповідній ділянці державного управління [13, с. 194-195].

У процесі дослідження підходів до розуміння адміністративно-правового режиму, його ознак і загальних характеристик Н.В. Коваленко зазначає, що адміністративно-правовий режим полягає у встановленні сукупності правил, сформульованих у формі дозволів, заборон, регламентів, процедур, яких повинні дотримуватися суб'єкти публічного управління з метою найбільш ефективного забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних осіб, прав і свобод юридичних осіб [14, с. 5].

Аналіз наведених визначень дає можливість вказати на своєрідність адміністративно-правового режиму, що відображається, зокрема, в особливому порядку виникнення й формування змісту прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин і їх здійснення, у наявності специфічних санкцій, особливих засобах їх реалізації, а також у дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на відповідну сукупність правових норм.

На думку О.А. Коренюк, під час визначення поняття адміністративно-правового режиму науковці здебільшого концентрують увагу на трьох аспектах: 1) застосуванні адміністративно-правових засобів регулювання; 2) наявності юридично нерівних позицій між учасниками певних відносин; 3) наявності імперативного методу юридичного впливу [10, с. 66].

Таким чином, з огляду на наведені позиції науковців можна стверджувати, що поняття адміністративно-правового режиму характеризується як особлива форма регулювання, у межах якої застосовується сукупність юридичних, організаційних та інших засобів із метою забезпечення відповідного впорядкування суспільних відносин у сфері, що аналізується.

Наведені думки науковців щодо адміністративно-правового режиму дають можливість констатувати той факт, що адміністративно-правовий режим - це не тільки доцільний, а й необхідний комплексний засіб правового регулювання, оскільки певні відносини в публічно-правовій сфері потребують особливої процесуальної регламентації, визначення правового статусу суб'єктів правовідносин, особливого механізму реалізації їхнього права й деліктосуб'єктності, а також

комплексу заходів захисту їхніх прав, свобод та інтересів.

Адміністративно-правовий режим конфіденційної інформації, на відміну від інших окремих адміністративно-правових режимів, на наше переконання, ще не був підданий достатньому науковому комплексному аналізу.

В.Ю. Баскаков визначає адміністративно-правовий режим конфіденційної інформації як урегульований у вітчизняному законодавстві порядок діяльності уповноважених суб'єктів права шляхом імперативного методу правового впливу та системи спеціальних засобів із метою захисту й охорони суспільних відносин у сфері конфіденційної інформації [15, с. 8].

Схоже тлумачення надає О.С. Соколова, яка визначає адміністративно-правовий режим конфіденційної інформації як особливий порядок діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин, який виникає щодо конфіденційної інформації у процесі її документування, реєстрації інформаційних ресурсів, що її містять, обмеження доступу до них та їх правового захисту [10, с. 66].

Очевидно, що спільним для наведених тлумачень є порядок діяльності уповноважених суб'єктів права. На нашу думку, такий підхід є не досить точним і таким, що відображає наявні характерні риси досліджуваного режиму, оскільки діяльність не завжди передбачає порядок правового регулювання.

Аналіз наведених визначень дає можливість надати власне визначення адміністративно-правового режиму конфіденційної інформації, під яким ми розуміємо універсальний, постійно діючий адміністративно-правовий режим, заснований на організаційно-правових засобах, яким притаманний імперативний метод регулювання відносин у сфері обігу відомостей, що належать до інформації з обмеженим доступом.

Водночас В.Ю. Баскаков виділяє такі ознаки досліджуваного режиму:

- це порядок діяльності уповноважених органів державної влади, інших уповноважених державою інституцій, органів місцевого самоврядування, окремих громадян щодо захисту й охорони інформації з обмеженим доступом;

- ця діяльність урегульована у вітчизняному законодавстві шляхом визначення режимних правил, відповідно до яких вказуються права, обов'язки людини й громадянина, повноваження відповідних інституцій, адміністративна відповідальність за їх порушення у сфері інформації з обмеженим доступом;

– наявність імперативного методу правового впливу між учасниками відносин у сфері інформації з обмеженим доступом;

– здійснюється за допомогою відповідної системи різноманітних спеціальних засобів;

– метою такої діяльності є забезпечення захисту й охорони суспільних відносин у сфері інформації з обмеженим доступом, тобто відповідних прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави й суспільства [15, с. 9].

Свою чергою О.С. Соколова називає такі особливості адміністративно-правових режимів конфіденційної інформації:

1) їх метою є забезпечення ефективного функціонування виконавчої влади шляхом використання особливо значущих відомостей, забезпечення інформаційної безпеки, реалізація інформаційних та інших прав суб'єктів адміністративних правовідносин і їх захист;

2) особливий суб'єктний склад правовідносин – сукупність їхніх прав та обов'язків, а об'єктом правовідносин є державні інформаційні ресурси;

3) державні інформаційні ресурси, що є носіями режимів, мають особливий статус: вони є власністю держави, систематизовані ресурси у вигляді баз, банків даних підлягають обов'язковій державній реєстрації, їх безпека забезпечується певним комплексом засобів охорони й захисту;

4) специфіка методу правового регулювання визначається як домінування приписів у поєднанні із системою заборон та наявністю певної частки дозволів;

5) ці режими належать до категорії постійно діючих правових режимів;

6) правове регулювання в межах цих режимів має комплексний характер, що включає норми різних галузей права;

7) суб'єктами є органи виконавчої влади не лише загальної, а й спеціальної компетенції;

8) засобами правового регулювання, які забезпечують функціонування режимів, є ліцензування діяльності з технічного та криптографічного захисту інформації, сертифікація відповідних засобів захисту [10, с. 68].

На думку О.А. Коренюк, до ознак адміністративно-правового режиму конфіденційної інформації необхідно віднести такі риси:

1) метою відповідного правового режиму є забезпечення інформаційної безпеки людини, громадянина, держави й суспільства сукупно (тобто національної інформаційної безпеки);

2) специфічний метод правового регулювання;

3) досліджуваний режим є обмежувальним, оскільки для нього характерне домінування таких засобів правового регулювання, як приписи й заборони;

4) особливий суб'єктний склад щодо реалізації поставленої мети адміністративно-правового режиму інформації з обмеженим доступом (суб'єктами цього режиму є спеціально уповноважені органи державної влади та управління як загальної, так і спеціальної компетенції);

5) правове регулювання цього режиму має комплексний характер, що включає норми різних галузей права.

Аналіз наукових позицій дає можливість визначити ознаки адміністративно-правового режиму конфіденційної інформації, які вказують на його специфіку порівняно з іншими правовими режимами різних видів інформації, зокрема:

а) встановлюється та регламентується нормами публічного права;

б) його метою є охорона інтересів держави, фізичних і юридичних осіб, реалізація та захист прав суб'єктів інформаційних відносин;

в) пріоритетним є імперативний метод регулювання (наявність заборон та приписів);

г) має приватний або державний характер;

г) забезпечується державним примусом (за порушення або невиконання встановлених вимог залежно від рівня небезпечності передбачений певний вид юридичної відповідальності);

д) правове регулювання в межах цього режиму має комплексний характер, що включає норми різних галузей права.

Висновки. Унаслідок аналізу поняття адміністративно-правового режиму конфіденційної інформації в Україні можемо констатувати, що адміністративно-правовий режим конфіденційної інформації – це універсальний постійно діючий адміністративно-правовий режим, заснований на організаційно-правових засобах, яким притаманний імперативний метод регулювання відносин у сфері обігу відомостей, що належать до інформації з обмеженим доступом.

Ключовими ознаками адміністративно-правового режиму конфіденційної інформації в Україні є такі риси:

а) встановлюється та регламентується нормами публічного права;

б) його метою є охорона інтересів держави, фізичних і юридичних осіб, реалізація та захист прав суб'єктів інформаційних відносин;

в) пріоритетним є імперативний метод регулювання (наявність заборон та приписів);

г) має приватний або державний характер;

г) забезпечується державним примусом (за порушення або невиконання встановлених вимог залежно від рівня небезпечності передбачений певний вид юридичної відповідальності);

д) правове регулювання в межах цього режиму має комплексний характер, що включає норми різних галузей права.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додатками і доповненнями) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

2. Скаун О.Ф. Теорія держави і права : посібник. Харків : Консум, 2000. 704 с.

3. Спаський А.С. Категорія «правовий режим»: підходи до інтерпретації. *Право України*. 2008. № 4. С. 27-30.

4. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

5. Шарабурина О.О. Поняття адміністративно-правового режиму інформації з обмеженим доступом (основні підходи). *Часопис» Київського університету права*. 2011. № 2. С. 120-123.

6. Шишка Р.Б. Охорона права інтелектуальної власності: авторсько-правовий аспект : монографія. Харків : НУВС, 2002. 386 с.

7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол. : В.Б. Авер'янов (гол.) та ін. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. 584 с.

8. Административное право Украины / под ред. Ю.П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков : Право, 2003. 576 с.

9. Константінов С.Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2002. 15 с.

10. Коренюк О.А. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 204 с.

11. Крестьянинов А.А. Место таможенных режимов в системе административно-правовых режимов. *Проблеми законності: республіканський міжвідомчий науковий збірник* / відп. ред. В.Я. Тацій. Харків, 2000. Вип. 41. С. 90-96.

12. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України : навчальний посібник. Київ, 2004. 200 с.

13. Адміністративне право України / за ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с.

14. Коваленко Н.В. Адміністративно-правові режими : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 32 с.

15. Баскаков В.Ю. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2012. 24 с.

Коропатов О. М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного права та
адміністративного процесу
Херсонського факультету
Одеського державного університету внутрішніх
справ*

Залєвська І. І.,

*підполковник поліції,
старший викладач кафедри тактико-спеціальної,
вогневої та фізичної підготовки
факультету підготовки фахівців для підрозділів
кримінальної поліції
Одеського державного університету внутрішніх
справ*