

О. О. ШАРАБУРИНА

*Ольга Олександрівна Шарабурина, аспірант  
Київського національного торговельно-економічного  
університету*

## ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ (ОСНОВНІ ПІДХОДИ)

Базовим для поняття адміністративно-правового режиму інформації з обмеженим доступом є категорія «правовий режим» – досить поширена як в спеціальній юридичній літературі, так і в нормативно-правових актах. Зокрема, в Конституції України вживаються такі поняття: «правовий режим власності», «правовий режим державного кордону», «правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації» та ін. Правовий режим відповідно до конкретного об'єкта є також предметом правового регулювання галузевих норм, у тому числі норм адміністративного права. Водночас єдиного підходу в спеціальній літературі до інтерпретації даного поняття не існує, як відсутнє тлумачення поняття «адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом».

Необхідність науково-правового тлумачення адміністративно-правового режиму інформації з обмеженим доступом визначається насамперед його винятковою значущістю, оскільки обмеження доступу до тієї чи іншої інформації як соціальне і правове явище зумовлено як приватними, так і публічними інтересами.

Метою цієї статті є визначення змісту поняття адміністративно-правового режиму інформації з обмеженим доступом, здійснене на основі аналізу наукових підходів до дослідження основних особливостей категорії «правовий режим». Науковим підґрунтям для написання статті стали праці таких наукових вітчизняних та зарубіжних вчених, як: С. С. Алексєєв, В. Б. Авер'янов, І. Л. Бачило, К. І. Беляков, В. М. Брижко, Р. А. Калужний, В. А. Копилов, Б. А. Кормич, А. І. Марущак та ін.

Аналіз спеціальної літератури свідчить зокрема що серед вчених-юристів відсутня єдина думка щодо визначення змісту досліджуваного поняття. Крім того, в наукових дослідженнях досить часто застосовують одночасно поняття «режим» і «правовий режим».

Так, відомий радянський, російський теоретик С. С. Алексєєв у загальних рисах визначив правовий режим як порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, які створюють особливий напрям регулювання<sup>1</sup>. Сьогодні таке визначення вважають одним з найбільш обґрунтованих та змістовних і широко підтримують в юридичній науці. Інша точка зору полягає в тому, що правовий режим за своїм змістом близький до поняття методу правового регулювання у загальновизнаному розумінні. Як зазначає, наприклад, один із представників такого розуміння А. С. Спаський, обидва поняття означають певну сукупність засобів та прийомів впливу права на суспільні відносини, а елементи їх структури (правовий статус суб'єктів, особливі юридичні засоби регулювання та ін.) збігаються<sup>2</sup>. Водночас метод правового регулювання охоплює тільки правові засоби, а правовий режим – як правові, так і неправові, оскільки відображає специфіку правового впливу. Таким чином, метод правового регулювання є вужчим за обсягом поняттям, ніж правовий режим. З визначення правового режиму, запропонованого С. С. Алексєєвим, про що йшлося вище, не випливає, що аналізована категорія ширша за обсягом, ніж категорія «метод правового регулювання».

Наприклад, якщо звернутися до визначення поняття правового режиму, наданого зокрема російськими вченими А. В. Малько та О. С. Родіоновим, очевидно, що під таким розуміється особливий порядок правового регулювання, що виражається у певному поєднанні юридичних засобів і створює бажаний соціальний стан та конкретну ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права. Водночас, на думку того самого О. С. Родіонова, правовий режим можна визначити також як сукупність юридичних засобів, які встановлюються і забезпечуються державою для врегулювання конкретних суспільних відносин шляхом обмеження одних і стимулювання інших сторін діяльності окремих суб'єктів права.<sup>3</sup> Іншими словами, за автором, правові режими «створюють конкретну ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів окремих суб'єктів права». Російський науковець Д. Н. Бахрах під таким розуміє систему норм, яка регулює діяльність, стосунки між людьми з приводу певних об'єктів. Правовий режим розглядається як комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, закріплений юридичними нормами та забезпечений сукупністю юридично-організаційних засобів. Наявність правового режиму, на думку вченого, зумовлено специфічністю суспільних відносин, а також використанням особливих форм та методів діяльності, що відображено в системі прав і обов'язків суб'єкта<sup>4</sup>.

Оскільки в юридичній літературі наявні різноманітні точки зору щодо тлумачення змісту відповідного поняття, виокремлюють різні напрями дослідження зазначеного явища. Для їх систематизації в спеціальній літературі запропоновано зокрема наведені підходи поділити на два напрями: управлінський та сутнісно-правовий.

Управлінський підхід до дослідження поняття «правовий режим», як зазначено в спеціальній літературі, характеризується насамперед домінуванням суб'єктно-об'єктних відносин, не досить обґрунтованим засто-

суванням понятійно-категоріального апарату теорії управління в юридичній науці тощо. Тому дослідження правового режиму лише з позиції управлінського підходу, на думку науковців, значно звужує поле дослідження сутності цієї категорії. Зокрема, Р. Б. Шишка, аналізуючи правовий режим об'єктів права інтелектуальної власності, пропонує виокремити такі елементи правового режиму: порядок регулювання відповідних відносин, які виникають у результаті комплексу взаємопов'язаних правових засобів та правову форму, яка постійно розвивається і вдосконалюється відповідно до потреб суспільної практики. При цьому вчений зазначає, що правовий режим виявляється у встановленні чинним законодавством певного, заздалегідь визначеного стану об'єкта відносин, через що визначається й правове становище самих суб'єктів<sup>5</sup>.

Таким чином, при розумінні сутності цієї категорії слід виходити не з правового режиму об'єкта, а з правового стану суб'єкта відповідних відносин. Мається на увазі, що правовий режим встановлюється не для об'єктів відносин, а для пов'язаної з ними поведінки суб'єктів.

З наукової позиції, наприклад, В. Б. Рушайла, правовий режим – це закріплені у законодавстві права, обов'язки і відповідальність, система заходів, яку використовують для досягнення поставленої мети, і система правового впливу, яка полягає у специфіці прийомів регулювання та його механізму<sup>6</sup>. Разом з тим С. Ф. Константінов під правовим режимом розуміє комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, закріплені юридичними нормами і забезпечені сукупністю юридично-організаційних заходів. Наголошується, що категорія режимів є новою для юридичної теорії і практики, а тому її не можна віднести до досконало розроблених правових явищ<sup>7</sup>.

У літературі існує також точка зору, що правовому режиму притаманні такі основні ознаки: 1) встановлюється законодавством і забезпечується державою; 2) має за мету специфічним способом регламентувати конкретні галузі суспільних відносин, виокремлюючи в часових і просторових межах ті чи інші суб'єкти та об'єкти права; 3) є особливим порядком правового регулювання, що складається з сукупності юридичних засобів і характеризується відповідним їх поєднанням; 4) створює певний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права<sup>8</sup>.

Таким чином, здебільшого вчені визначають правовий режим як особливий правовий порядок регулювання.

У науці адміністративного права також існують різноманітні концепції адміністративно-правових режимів. Зокрема, існують підходи, згідно з якими сутність адміністративно-правових режимів зводиться науковцями або до заборон, або до виключного, особливого правового регулювання, до якого виконавча влада вдається у разі регламентації особливих груп правовідносин, як основи адміністративно-правового регулювання<sup>9</sup>. Загалом, характерною відмінністю адміністративно-правових режимів від інших є їх належність до сфери державного управління. Так, С. Т. Гончарук під спеціальними адміністративно-правовими режимами розуміє сукупність спеціальних правил, установлених адміністративно-правовими нормами для регулювання відповідних суспільних відносин в окремих управлінських сферах, у межах певних територій, щодо окремих громадян чи інших суб'єктів управлінських стосунків щодо певних видів діяльності тощо<sup>10</sup>. Це ще раз підтверджує, що своєрідність адміністративно-правового режиму виявляється зокрема в особливому порядку виникнення й формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності специфічних санкцій, особливих засобах їх реалізації, а також у дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на відповідну сукупність правових норм.

Що стосується інших науковців, то Ю. П. Битяк, наприклад, визначає адміністративно-правовий режим як певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин<sup>11</sup>. В. В. Ласточкін зокрема визначаючи поняття терміну «адміністративно-правовий режим», розглядає його як сукупність правових установок і необхідних організаційних управлінських заходів, які забезпечували би порядок реалізації окремими громадянами своїх відповідних прав і 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<sup>12</sup>. На думку згаданого вже Д. Н. Бахраха, під адміністративно-правовим режимом слід розуміти поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, зумовлене централізованим порядком, імперативним методом юридичного впливу, яке виражається в тому, що суб'єкти правовідносин за своїм статусом займають юридично не рівні позиції. 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<sup>13</sup>.

А. В. Басов, розглядаючи, зокрема поняття режиму надзвичайного стану, розуміє його як систему погоджених правових норм, які визначають підстави для введення режиму, мету введення, порядок його введення, суб'єкта, який уповноважений вводити просторові та часові межі дії, особливий режим діяльності органів державної влади та управління, що дає змогу обмежувати права й свободи громадян та права юридичних осіб, накладення на них додаткових обов'язків<sup>14</sup>. Цікаво, що К. В. Бережна, наприклад, митно-правовий режим транзиту визначає як сукупність правових норм, що, залежно від заявленої мети переміщення товарів та інших предметів, визначають порядок такого переміщення; умови перебування товарів та інших предметів на митній території чи поза митною територією держави; встановлюють коло прав та обов'язків учасників правовідносин, які при цьому виникають; обсяг і зміст митних процедур, що здійснюють митні органи<sup>15</sup>.

Узагальнюючи наведені підходи, можна виокремити певні ознаки адміністративно-правового режиму. Відповідно до них, адміністративно-правовий режим це: 1) визначена спеціальними нормами права поведінка фізичних та юридичних осіб; 2) детальна регламентація діяльності державних органів і громадських організацій; 3) введення додаткових правил або вилучення із загальнообов'язкових правових норм; 4) встановлення особливого контролю за належним дотриманням правопорядку у сфері дії особливого режиму і встановлення деяких обмежувальних заходів; 5) його мета – встановлення оптимальних відносин у конкретній сфері, яка забезпечує безпеку особи, суспільства і держави; 6) суб'єкти «режимних» правовідносин за своїм статусом займають юридично не рівні позиції; 7) структурно складається з механізму забезпечувальних елементів та ін.

З огляду на вищезазначене, слід погодитися з думкою правознавців, які вважають, що адміністративно-правові режими – це не тільки доцільний, а й необхідний комплексний засіб правового регулювання, оскільки певні відносини в адміністративній сфері потребують особливого цільового призначення, особливої процесуальної регламентації, особливого правового статусу суб'єктів правовідносин, особливого механізму реалізації їх правосуб'єктності й комплексу заходів захисту їхніх прав та особливих ресурсів.

Зміст кожного адміністративно-правового режиму як певного поєднання адміністративно-правових засобів розкривається у низці елементів.

До числа основних елементів адміністративно-правового режиму відносять такі: 1) метод правового регулювання; 2) особливі адміністративно-правові засоби встановлення та форми виникнення прав і обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав, процедурно-процесуальні форми тощо; 3) принципи, загальні положення адміністративного права (участь громадян в управлінні державними справами, забезпечення та захист прав і свобод людини, інтересів держави; здійснення органами влади своїх повноважень у межах, установлених Конституцією України та відповідно до законів України тощо.); 4) особливість адміністративного законодавства, яке характеризується наявністю великої кількості правових норм, що регулюють значний обсяг різноманітних соціальних відносин, пов'язаних з державним управлінням; 5) встановлення поряд із загальногалузевим правовим режимом внутрішньогалузевих правових режимів (у тому числі й режиму секретності)<sup>16</sup>.

Разом із зазначеними вище елементами основним визначають передусім мету встановлення відповідного адміністративно-правового режиму. Єдиною метою для всіх таких режимів є забезпечення загальної безпеки у державі. Для режиму таємності, наприклад, вона виражається в охороні відомостей, що становлять державну таємницю; для режиму воєнного стану – у створенні умов для здійснення органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями наданих їм повноважень у разі збройної агресії або загрози нападу, небезпеки державній незалежності України чи її територіальній цілісності; для митного режиму – в регулюванні порядку переміщення через державний кордон товарів, транспортних засобів та інших предметів<sup>17</sup>.

На основі опрацьованих наукових позицій можна визначити ознаки адміністративно-правового режиму інформації з обмеженим доступом, що підкреслюють його особливості у порівнянні з іншими правовими режимами інформації. Такими є: 1) мета відповідного правового режиму – забезпечення інформаційної безпеки як в публічних, так і в приватних інтересах; реалізація інформаційних та інших прав суб'єктів в адміністративних правовідносинах та їх захист; 2) специфічний метод правового регулювання – досліджуваний режим є обмежувальним, оскільки для нього характерне домінування таких засобів правового регулювання, як приписи та заборони; 3) особливий суб'єктний склад – суб'єктами такого режиму є органи влади як загальної, так і спеціальної компетенції; 4) правове регулювання цього режиму має комплексний характер, що містить норми різних галузей права.

Таким чином, адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом наділений характерними ознаками адміністративно-правових режимів і його можна охарактеризувати як обмежувальний, звичайний, постійний адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом, що діє на всій території України. Разом з тим подібний режим має певні особливості суб'єктного складу, засобів правового регулювання та ін. Структурно адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом складається з таких елементів, як: суб'єкти, що забезпечують функціонування цього режиму; правові норми, що встановлюють порядок їх діяльності; об'єкти (інформаційні ресурси), засоби і способи правового регулювання та ін. Гарантіями функціонування такого режиму є організаційні заходи та засоби юридичної відповідальності за порушення встановленого порядку діяльності суб'єктів.

Таким чином, оскільки правовий режим покликаний не лише охороняти ті відомості, вільний обіг яких обмежено, для неприпустимості порушення прав та інтересів особи, держави, суспільства в цілому, а й визначити порядок їх збирання, одержання, поширення, використання тощо, адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом у загальному вигляді можна розглядати як сукупність організаційно-правових засобів, опосередкованих імперативним методом юридичного впливу на відносини, пов'язані зі збиранням, одержанням, використанням, поширенням, зберіганням, захистом відповідних відомостей, для забезпечення інформаційної безпеки.

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М., 1989. – С. 184–185.

<sup>2</sup> Див. напр.: Спаський А. Категорія правовий режим: підходи до інтерпретації // Право України. – 2008. – № 4. – С. 27–29.

<sup>3</sup> Див. напр.: Малько А. В., Родионов О. С. Правовые режимы в российском законодательства // Журнал российского права. – 2000. – № 9. – С. 19; Родионов О. С. Правовые режимы как важнейший элемент юридической политики // Правоведение. – 1997. – № 4 – С. 157.

<sup>4</sup> Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. – М., 1999. – С. 201.; Космынина П. В. Правовой режим предупреждения преступлений: Монография. – М., 2005. – С. 34.

<sup>5</sup> Шишка Р. Б. Охорона права інтелектуальної власності: авторсько-правовий аспект. – Х., 2002. – С. 233.

<sup>6</sup> Рушайло В. Б. Административно-правовой режим: монография. – М., 2000. – С. 56.

<sup>7</sup> Константинов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002. – С. 12.

<sup>8</sup> Бляхман Б. Я. Правовой режим в системе регулирования социальных отношений. – Кемерово, 1999. – С. 8–9.

<sup>9</sup> Дмитриев Ю. А., Евтеева А. А., Петров С. М. Административное право: Учеб. – М., 2005. – С. 44–46.

<sup>10</sup> Гончарук С. Т. Основы адміністративного права України: Навч. посіб.. – К., 2004. – С. 10.

<sup>11</sup> Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю. П. Битяка. – К., 2005. – С. 269.

<sup>12</sup> Адміністративне право України / За ред. С. В. Ківалова. – О., 2003. – С. 194–195.

<sup>13</sup> Там само. – С. 195.

<sup>14</sup> Басов А. В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2007. – С. 9.

<sup>15</sup> Бережна К. В. Митно-правовий режим транзиту в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2003. – С. 6.

<sup>16</sup> Адміністративне право України / За ред. С. В. Ківалова – О., 2003. – С. 269–270.

<sup>17</sup> Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2002. – С. 107–108.

#### Резюме

Розглянуто основні підходи до визначення ознак, змісту адміністративно-правового режиму інформації з обмеженим доступом, сформульовано його поняття, запропоновано його структуру.

**Ключові слова:** правовий режим, адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом.

#### Резюме

Рассматриваются существующие в юридической литературе научные подходы к определению содержания, характерных черт административно-правового режима информации с ограниченным доступом, сформулировано его определение, предложена структура.

**Ключевые слова:** правовой режим, административно-правовой режим информации с ограниченным доступом.

#### Summary

The questions of maintenance of the administrative mode of the classified information are examined in the article. Determination of the administrative mode of the classified information is formulated and its structure is offered.

**Key words:** legal mode, administrative mode of the classified information.

Отримано 31.03.2011