

УДК 316.485.25:341.322

**СТРЕЛЬБИЦЬКИЙ М.П.**, доктор юридичних наук, професор,  
провідний науковий співробітник НДІ інформатики і права  
Національної академії правових наук України  
**ПОГРЕБИЦЬКИЙ М.Л.**, кандидат наук з державного управління,  
професор Національної академії СБ України

## ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІЙНИ ТА НАДЗВИЧАЙНИХ РЕЖИМІВ

*Анотація.* До проблем та їх вирішення у боротьбі за інформаційний простір.

*Ключові слова:* інформаційна війна; надзвичайні правові режими; адміністративно-правові механізми управління.

*Аннотация.* О проблемах и их решении в борьбе за информационное пространство.

*Ключевые слова:* информационная война; чрезвычайные правовые режимы; административно-правовые механизмы управления.

*Summary.* About problems and their solution in the competition for information space.

*Keywords:* information war; emergency legal regimes; administrative and legal mechanisms of governance.

**Постановка проблеми.** На початку ХХІ століття було винайдено могутню зброю, яка суттєво змінила уявлення про руйнівні можливості інформаційної експансії завдяки ЗМІ, Інтернет та іншим інформаційним засобам. Як визначає “новий світовий устрій” один із його головних стратегів З. Бжезінський: “...гегемонія тягне за собою комплексну структуру взаємозалежних інститутів та процедур, передбачених для вироблення консенсусу і непомітної асиметрії у сфері державної влади та впливу” [1].

Важливі висновки за З. Бжезінським: “На відміну від імперій минулого сучасна глобальна система не є ієрархічною пірамідою” [2], а також: “необхідно створити геополітичну структуру, котра буде здатна пом’якшити невідворотні потрясіння та напругу, викликані соціально-політичними змінами, в той же час формуючи геополітичну серцевину взаємної відповідальності за управління світом без війн” [3].

Геополітики звернули увагу на відомості інститутів по вивченню суспільної думки американців стосовно того, звідки походить зовнішня загроза: міжнародний тероризм – 80 %; застосування хімічної та біологічної зброї – 75 %; виникнення нових ядерних держав – 73 %; епідемії – 71 %; перетворення Китаю у світову державу – 57 %; хвиля емігрантів в США – 55 %; конкуренція Японії – 45 %; ісламістський фундаменталізм – 38 %; воєнна могутність Росії – 35 % [4].

Наведені відомості відносяться до весни 1999 року, оскільки в кінці 2002 року загрозу міжнародного тероризму, як першу за значенням, називають вже більше 90 % американців. Так за допомогою ЗМІ була знайдена в суспільній свідомості реальна загроза ззовні. Для України зовнішня загроза тероризму стала реальністю у 2014 році.

Справжній успіх нова інформаційна стратегія принесла Вашингтону під час воєнної операції в Афганістані. Воєнні дії в Афганістані отримали всезагальне схвалення [5]. Добре відомо, що інформаційний супровід складав найважливішу частину американської операції з розгрому антиталібських сил.

Напередодні Міністерство оборони США провело ряд конференцій та симпозіумів, присвячених стратегії та тактиці інформаційної війни. Стратегія базувалась на масованому пропагандистському ударі із використанням усіх видів ЗМІ при одночасній блокаді будь-якої інформації, яка викривала події на місці бойових дій. Основні електронні ЗМІ США фактично вели непримиренну боротьбу з утопією. Жорстокій критиці піддавалися всі журналісти, які допускали “відхилення” від основної лінії.

Багато провідних американських аналітиків визначали це за необхідне. В. Сокоп, провідний аналітик Джеймстаун Фаундейшн, писав: “Висадка західних сил на чолі з США в Центральній Азії несе в собі приховані переваги і означає геополітичну революцію глобального значення. Доступна раніше лише силам континентальних імперій Центральна Азія знаходилась в глибокій ізоляції від західного світу. Ця ізоляція означала також безцінну стратегічну глибину євразійських суперників Заходу від Чингізхана до царів та комісарів” [6].

**Метою статті** є окреслення проблем та їх вирішення в умовах інформаційної війни та надзвичайних режимів.

**Виклад основного матеріалу.** В інформаційному суспільстві боротьба за простір розгорнулась у інформаційній сфері – саме тут передовий край геополітики. Але якщо в традиційних просторах – наземному, водному та повітряному, кордони та правила цивілізаційної поведінки давно вже визначені та контролюються Радою Безпеки ООН, міжнародними документами та угодами, то в інформаційному просторі нині панує повний безлад і хаос.

Військові експерти визначають інформаційно-психологічну зброю як “не летальну зброю масового ураження”, яка здатна забезпечити вирішальну стратегічну перевагу над потенційним супротивником. Її головна перевага над іншими засобами полягає у тому, що вона не підпадає під прийняті міжнародними нормами поняття агресії.

Директор інформаційних сил Міністерства оборони США таким чином визначає інформаційну війну: “Інформаційна війна складається із дій, що застосовуються для досягнення інформаційної переваги в забезпеченні національної воєнної стратегії шляхом впливу на інформацію та інформаційні сили супротивника з одночасним захистом та зміцненням нашої власної інформації та інформаційних систем. Інформаційна війна являє собою всеохоплюючу, цілісну стратегію, покликану віддати належне значенню та цінності інформації у питаннях командування й управління збройними силами і реалізації національної політики” [6].

Інформаційна війна давно перевела поняття “поле бою” в поняття “бойовий простір”, куди, окрім традиційних цілей ураження, вже включені емоції, сприйняття та психіка широких мас населення, про що переконливо свідчать останні події в Україні. Тут недооцінка загроз інформаційної війни та несвоєчасність вжитих заходів призвели до застосування насильницьких дій і загострення громадянського протистояння.

Інформаційний фантом у поєднанні з тероризмом – один із головних стратегічних засобів, за допомогою якого ведеться геополітичний переділ світу. Сьогодні важко знайти у світі хоча б одну країну, котра зможе гарантувати своїм громадянам мирне існування в умовах загрози міжнародному тероризму. Україна, нажаль, не виняток, оскільки поєднання технологій інформаційної війни з акціями тероризму перевищують критичний рівень загроз і неминуче призводять до самих трагічних наслідків.

Давно слід закріпити в міжнародних нормах поняття “інформаційна війна”, “інформаційна агресія”, “інформаційна експансія”, “інформаційний тероризм”, поряд з іншими важливими категоріями інформаційного суспільства. Сьогодні вже очевидно, що однією з головних задач операцій з підтримання миру і безпеки є проведення

своєчасних інформаційних акцій, покликаних викрити інформаційну війну й агресію, якщо вона здатна призвести до розпалювання будь-яких конфліктів – конфесійних, етнонаціональних, територіальних, культурних, воєнних.

Настав час у структурі Ради Безпеки ООН утворити комісії по захисту критичної інфраструктури в державі, та критичних контртехнологій, яка могла б знешкодити інформаційний простір від усіх видів інформаційної агресії. Міжнародній спільноті необхідне єдине бачення найбільш гострих та вибухонебезпечних проблем сучасності. Інакше інформаційні війни здатні зруйнувати найголовніший здобуток людства – цілісне сприйняття сучасного світу.

В останні роки у світі та в Україні відбулися значні зміни в геополітичному, воєнному, інформаційному, соціально-правовому становищі, які суттєво впливають на стан національної безпеки нашої країни. Реальними загрозами для України стали сепаратизм, що посягає на територіальну цілісність держави, збройні конфлікти, що підривають мирне життя молодій державі. Сьогодні вчені юристи в галузі адміністративного права серед цих загроз виділяють зовнішні та внутрішні аспекти.

До зовнішніх вони відносять: відсутність воєнно-політичної стабільності, виникнення на території колишнього СРСР й у світі взагалі спірних міжнаціональних, правових, територіальних та інших проблем, які, у свою чергу, переростають у воєнні конфлікти; дестабілізація мирних ініціатив низки держав із найважливіших воєнно-політичних аспектів міжнародної безпеки; наявність зростання незаконного обігу ядерних і хімічних матеріалів, наркотиків; незаконна міграція; контрабанда зброї, боєприпасів, отруйних речовин.

До внутрішніх – дестабілізація становища в кредитно-фінансовій і науково-виробничій діяльності; міжнаціональні, міжрелігійні та міжконфесійні протистояння; гострі кризові явища в соціально-політичній сфері; переростання організованої злочинності у транснаціональну антисоціальну систему та ін. [7, с. 8]. До цього варто додати: наявність на території України сепаратистських бойових угруповань, військова агресія, безконтрольне поширення важкої та вогнепальної зброї та інші

В умовах мирного часу вченими-юристами, в т. ч. в галузі адміністративного права, недостатньо приділялось уваги дослідженню ролі екстремальних (надзвичайних) правових режимів у забезпеченні національної та її складової інформаційної безпеки України. Вітчизняний досвід показує, що коли заздалегідь не розробляються правові механізми управління кризовими ситуаціями (в тому числі і воєнного характеру), тоді немає чіткості і злагодженості дій державних органів управління в умовах реальної кризи. Ми поділяємо думку, що “з огляду на природу норм права, що наповнюють сферу правового регулювання в галузі національної безпеки, доцільно підкреслити, що ці норми беззаперечно належать до публічного права, їх більшість реалізується в адміністративно-правових інститутах” [7, с. 8].

В сьогоденних умовах незалежності та державотворення Україна все більше відчуває потребу в тих чи інших надзвичайних адміністративно-правових режимах, головною метою яких є регулювання основних засад державного, адміністративного, інформаційного, соціального й фінансово-економічного характеру в умовах надзвичайних ситуацій. Надзвичайні правові режими, як форма забезпечення національної безпеки, запроваджуються в умовах виникнення реальної небезпеки для національних інтересів держави.

Сукупність нормативно-правових актів, які регламентують порядок уведення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів, складає собою систему надзвичайного законодавства. Дослідники доводять, що всі спеціальні

правові режими пов’язані з об’єктами, які мають особливе соціальне значення. Їх згруповано у дві групи: такі, що захищають економічні інтереси держави, та такі, що захищають інтереси безпеки. До них належать наступні режими: митний режим, спеціальний режим господарської діяльності, режим лісокористування, режим інвестування, режим зони надзвичайної екологічної ситуації, режим карантину, режим державного кордону, режим таємності, паспортний режим, режим проведення антитерористичної діяльності, режим надзвичайної ситуації та багато інших [7, с. 9]. Головне у їх змісті полягає в тім, що вони вводять спеціальні правові режими діяльності органів влади й управління, змінюють правовий статус суб’єктів, що здійснюють управлінський вплив, допускають обмеження правосуб’єктності фізичних і юридичних осіб, запроваджують додаткові адміністративно-правові заходи, що врегульовують суспільні відносини при надзвичайних ситуаціях.

Необхідно враховувати, що надзвичайні правові режими викликаються лише сукупністю юридичних фактів, з якими норми права пов’язують виникнення (зміну, припинення) правовідносин, що можуть бути достатньою підставою для оголошення воєнного, особливого і надзвичайного стану, які певним чином чітко співвідносяться між собою. Усі ці режими розкриті та закріплені у відповідних законах України. Так, Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану” [8] встановлює спільні для природних, техногенних та соціальних надзвичайних ситуацій підстави та умови введення надзвичайного стану, передбачає специфіку кожної конкретної надзвичайної ситуації.

Закон України “Про правовий режим воєнного стану” [9] зазначає, що основною метою введення воєнного стану є створення умов для реалізації органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями наданих їм повноважень у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальної цілісності.

Головні ознаки введення воєнного стану дослідники пов’язують із переходом вищої влади в державі до військової адміністрації, припиненням певних видів діяльності, значним розширенням адміністративного апарату, посиленням кримінальної та адміністративної відповідальності тощо. Серед таких заходів заслуговують на окрему увагу ті, що стосуються інформаційної сфери, що нами досліджується, досвід проведення яких мається за кордоном. Зокрема, при введенні воєнного стану широко застосовуються: значні обмеження інститутів власності та договорів; уведення дозвільної системи на відкриття або реорганізацію підприємства, використання сировини та робочої сили; встановлення ринків збуту, системи примусових державних замовлень; одержавлення підприємств, проведення примусових конфіскацій і ревізій; нормування цивільного обігу, встановлення рівнів цін на товари широкого споживання, квартплату та інші послуги; зниження рівнів зарплати й соціального забезпечення [10, с. 19-21].

Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, Закон України “Про правовий режим воєнного стану”, інші закони України та Указ Президента України про уведення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України. Цей Указ має всі властивості актів державного управління (підзаконності, обов’язковості, правомочності, офіційності, односторонності, належної оформленості) і за своєю природою має адміністративно-правовий характер. Хоча це досить специфічний акт виняткового характеру, оскільки крім адміністративно-правового, він набуває конституційно-правового забарвлення. Це стосується обмежень конституційно-правового статусу

людини і громадянина та питань побудови системи політичної влади в умовах дії надзвичайного адміністративно-правового режиму. Таким чином, за галузевою природою норми Указу про введення правового режиму воєнного стану є комплексними конституційно-адміністративними бо прописані в двох галузях – у конституційному та адміністративному праві [11, с. 262].

Успішне забезпечення національної та економічної безпеки України багато в чому залежить від організації міжгалузевого управління, створення надійної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, що загрожують загальним суб'єктам, до яких відносяться підприємства, установи та організації всіх форм власності. Згідно ч. 1 ст. 16 Закону України “Про оборону України” [12] вони: виконують державні оборонні замовлення, проводять наукові дослідження та виконують розробки у сфері оборони, створюють і підтримують у готовності мобілізаційні потужності, зберігають матеріальні цінності мобілізаційного резерву; здійснюють на договірних засадах виробництво і поставки Збройним силам України, іншим військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, та правоохоронним органам продукцію, виконують інші роботи, надають комунально-побутові та інші послуги; здійснюють згідно із законодавством заходи щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації; беруть участь у здійсненні заходів цивільного захисту.

В сучасному праві України є загальновизнаними методами державного управління, які в залежності від конкретної ситуації поділяються на демократичні та недемократичні; гнучкі і жорсткі; прямого та непрямого впливу; адміністративні та економічні; переконання та примусу тощо. В надзвичайних адміністративно-правових режимах також існують заходи переконання, але пріоритет належить все ж таки заходам адміністративного примусу, який становить основу правового змісту самого адміністративно-правового режиму.

До заходів примусу, що застосовуються в умовах дії режиму воєнного часу, вчені також відносять адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення [13, с. 169]. Ми поділяємо їх думку, що під адміністративно-запобіжними заходами слід розуміти дії уповноважених органів або посадових осіб, спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами обов'язків щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, недопущення та боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями й ліквідацію їх наслідків. Особливістю цих заходів є їх чітко виражений превентивний характер. До них належить: установлення особливого режиму в'їзду і виїзду, пересування, а також руху транспортних заходів; заборона страйків, запровадження комендантської години, спеціального режиму світомаскування; контроль за роботою підприємств зв'язку, поліграфічних підприємств, видавництв, встановлення охорони важливих об'єктів національної економіки, які забезпечують життєдіяльність населення. До цих об'єктів належать: об'єкти харчової промисловості, водопостачання, енергопостачання, хімічної промисловості, каналізаційні та очисні споруди, склади зберігання сильнодіючих отруйних речовин, сховища паливно-мастильних матеріалів, автозаправні станції та ін.

Заходи адміністративного припинення визначаються як примусове зупинення протиправних діянь, що мають ознаки адміністративного проступку, що здійснюються на основі низки законів. До заходів припинення спеціального призначення належать: заходи фізичного впливу, застосування спеціальних засобів, вогнепальної зброї.

Особливістю адміністративних стягнень, що накладаються за вчинення правопорушень під час дії адміністративно – правового режиму воєнного часу, є їх

відносна підвищена відповідальність. Так, п. 5 ст. 35 КУпАП визначає обставини, що обтяжують відповідальність за вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин. З метою підвищення уваги з боку органів державної влади й управління до надзвичайних ситуацій воєнного характеру вбачається за необхідне вжити додаткових заходів щодо більш суворого притягнення до відповідальності винних осіб за адміністративні правопорушення.

Відповідно до Закону України “Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану” [13] передбачається, що примусове відчуження або вилучення майна у зв’язку із запровадженням та виконання заходів правового режиму воєнного стану здійснюється за рішенням військового командування. Примусове відчуження майна в умовах правового режиму воєнного стану здійснюється з попереднім повним відшкодуванням його вартості. На відміну від відчуження, примусове вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану здійснюватиметься без відшкодування вартості такого майна” [14]. Не врегульованими на законодавчому рівні залишається тимчасова передача, відчуження або вилучення майна з відповідним відшкодуванням, а також у положенні особливості вилучення та відчуження транспортних засобів.

При всій суворості надзвичайного законодавства, воно забезпечує основні правові гарантії правового статусу фізичних і юридичних осіб шляхом застосування обмежувальних заходів лише у визначеному обсязі, якого вимагає гострота ситуації, що виникла, а також запровадження окремих компенсаційних заходів. В умовах дії воєнного стану неприпустиме запровадження дискримінації окремих осіб або груп населення за ознаками статі, раси, національності, мови, походження, майнового стану, ставлення до релігії, її окремих конфесій, належності до громадських формувань. Після скасування правового режиму воєнного стану обмежувальні заходи припиняють дію.

### ***Висновки.***

В інформаційному суспільстві передовий край геополітики пролягає через боротьбу за простір в інформаційній сфері. У ній нині панує повний безлад і хаос, бо відсутні важелі контролювання Радою Безпеки ООН, міжнародними документами та угодами. Військові експерти визначають інформаційно-психологічну зброю як “не летальну зброю масового ураження”, яка здатна забезпечити вирішальну стратегічну перевагу над потенційним супротивником. Інформаційна війна складається із дій, що застосовуються для досягнення інформаційної переваги в забезпеченні національної воєнної стратегії шляхом впливу на інформацію та інформаційні сили супротивника з одночасним захистом та зміцненням власної інформації та інформаційних систем. Інформаційна війна являє собою всеохоплюючу, цілісну стратегію, покликану віддати належне значенню та цінності інформації у питаннях командування й управління збройними силами і реалізації національної політики.

Для протидії інформаційній або “гібридній” війні використовуються адміністративно-правові режими, які запроваджуються внаслідок виникнення і впливу комплексу стихійних, військових та інших обставин, що несуть реальну загрозу життю нації, національній безпеці України, та передбачають правовий механізм регулювання обігу інформаційних потоків, реалізації низки невідкладних заходів, що обумовлюють уведення тимчасових обмежень на здійснення економічної і фінансової діяльності, вільний обіг майна, товарів, послуг; отримання та поширення інформації; зміни форм власності юридичних осіб та режиму трудової діяльності. Адміністративно-правовий режим воєнного стану включає в себе: переведення Збройних сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів на організацію і штати воєнного часу,

створення та підготовку спеціальних формувань, а також переведення органів державної влади й управління, юридичних і фізичних осіб на функціонування в умовах воєнного стану. Зазначені заходи пов’язані із необхідністю забезпечення тих інтересів держави, задоволення яких потребується в умовах воєнного стану, насамперед: поширення інформації, вироблення продукції для Збройних сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, населення.

### Використана література

1. Бжезинський З. Великая шахматная доска. Господство США и его стратегические императивы / З. Бжезинський. – М., 1998. – С. 248.
2. An Emerging Consensus – a study of American Public Attitudes on America’s Role in the World. – College Park, 1996.
3. Бжезинський З. Выбор : мировое господство или глобальное лидерство / З. Бжезинський. – М., 2004. – С. 131.
4. Foreign Policy. – Spring, 1999. – P. 104.
5. Василенко И.А. Геополитика современного мира : уч. пособие. / И.А. Василенко – М. : Гардарики, 2006. – 317 с.
6. International Herald Tribune. – 2002. – № 5-6. – P. 7.
7. Кузніченко С.О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія / С.О.Кузніченко. – Харків : “Право”, 2014. – 230 с.
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 16.03.00 р. № 1550-111 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 23. – Ст. 176.
9. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 06.04.00 р. № 1647-111 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 28. – Ст. 224.
10. Чрезвычайное законодательство ФРГ ; под. ред. В.М. Чхиквадзе. – М. : Юрид. лит., 1970. – 210 с.
11. Кузніченко С.О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Сергій Олександрович Кузніченко. – Сімферополь, 2010. – 463 с.
12. Про оборону України : Закон України від 06.12.91 р. № 1932-X11 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 9. – Ст. 106.
13. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Закону України від 17.05.12 р. № 4765-V1. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show4765-17>
14. Деякі питання здійснення повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.12 р. № 998. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show998-2012-n>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~