



Золотар О. О.,

к.ю.н., с.н.с.,

головний науковий співробітник

Науково-дослідного інституту інформатики і права

Національної академії правових наук України

(м. Київ, Україна)

УДК 342.727: 34.05

ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В КРАЇНАХ СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА ЄС (МОЛДОВА, ГРУЗІЯ)

В статті проаналізовано досвід країн Східного партнерства, зокрема Молдови та Грузії, щодо правового забезпечення у сфері інформаційної безпеки. Обґрунтовується доцільність вивчення та використання їх досвіду у сфері інформаційної безпеки з перспективи вдосконалення правового забезпечення відповідних відносин в Україні.

Ключові слова: інформаційна безпека, правове забезпечення, Молдова, Грузія.

Золотар О. А. Опыт правового обеспечения информационной безопасности в странах Восточного партнерства ЕС (Молдова, Грузия). – Статья.

В статье проанализирован опыт стран Восточного партнерства, в частности Молдовы и Грузии, по правовому обеспечению в сфере информационной безопасности. Обосновывается целесообразность изучения и использования опыта в сфере информационной безопасности в целях совершенствования правового обеспечения соответствующих отношений в Украине.

Ключевые слова: информационная безопасность, правовое обеспечение, Молдова, Грузия.

Zolotar O. O. The Experience of Legal Security for Information Security in the EU Eastern Partnership (Moldova, Georgia). – Article.

The article analyzes the experience of the Eastern Partnership countries, in particular, Moldova and Georgia, regarding legal security in the information security field. The expediency of studying and using their experience in the information security field from the perspective of improving the legal provision of relevant relations in Ukraine is substantiated.

Keywords: information security, legal support, Moldova, Georgia.

Питання правового забезпечення інформаційної безпеки визначаються на межі інформаційної політики держав та політики національної безпеки. Слід звернути увагу, що правове регулювання питань інформаційної безпеки є складовою системи права окремої держави, а отже обумовлено особливостями такої системи і традиціями нормотворчості. Чим більш еластичним є правотворчий процес, тим швидше відбувається становлення нових інститутів права і законодавства. Окрім того, для становлення інформаційного суспільства та його інститутів, значення має соціально-історичний досвід нації, а також геополітична ситуація, що значною мірою обумовлює вектор зовнішньої і внутрішньої інформаційної політики держави, в т. ч. щодо інформаційної безпеки.

Політика Європейського Союзу, що мала на меті зміцнення стосунків зі східними сусідами ЄС і продовженням існуючої Європейської політики сусідства під назвою «Східне партнерство» була урочисто відкрита Європейським Союзом у Празі 7 травня 2009 року. Вона стосується шести країн пострадянського простору – України, Білорусі, Молдови, Вірменії, Грузії та Азербайджану. Хоча останнім часом точиться значна кількість дискусій щодо перспектив, наприклад, глава МЗС Польщі Вітольд Вашиковський, заявив, що «програма відводила згаданим державам лише роль буферної зони між Росією та ЄС» [8].

На сьогодні простежується тенденція певної диференціації в рамках «Східного партнерства», коли три країни – Україна, Грузія і Молдова – більш інтенсивно рухаються в напрямку ЄС, підписали Угоду про асоціацію з ЄС, а також отримали безвізовий режим. Тому, в цій публікації звернемо увагу на Молдову і Грузію, а в наступній – Вірменію, Білорусь і Азербайджан.

Щодо ступеня наукової розробки питань, що досліджуються, слід зазначити, що досвід Грузії, Молдови та України взаємно вивчається не лише науковцями та практиками цих держав – Д. Марін,

Ю. Цуркану, А. Гуцу, В. Васіліке, Е. Бузіашвілі, Дж. Іяшвілі, Д. Брагвадзе, а й експертами країн ЄС, серед яких Т. Гебер, Л. Круль, Д. Полімак, М. Секуловські та інші. З українських науковців, чії праці становили методологічну основу досліджень автора, слід відзначити І. Арістову, О. Баранова, К. Беякова, О. Довганя, Б. Кормича, А. Пазюка, В. Пилипчука. Базуючись на їх концептуальних напрацюваннях, автор досліджувала інформаційне законодавство Грузії і Молдови, яке відзначається значною динамічністю, а також проблеми у сфері інформаційної безпеки цих держав, з метою формулювання висновків щодо перспектив використання такого досвіду задля інформаційної безпеки України.

У Молдові розроблений значний масив законодавчих актів в інформаційній сфері, до яких належать: Конституція (ст. 32 «Свобода думок і вираження»; ст. 34 «Право на інформацію») [1]; Закони «Про свободу вираження поглядів», «Про пресу», «Про доступ до інформації», «Про прозорість процесу прийняття рішень», «Про захист персональних даних», «Про народного адвоката – омбудсмена», «Про електронні комунікації», «Про запобігання та боротьбу з кіберзлочинністю», а також Кодекс телебачення і радіо Республіки Молдова та інші.

Поруч із певними позитивними напрацюваннями, мають місце загрозливі тенденції, в т. ч. пов'язані з проблемами реалізації положень законодавства. Зокрема, на думку експертів, спостерігаються випадки, коли положення Закону «Про захист персональних даних», а також Закону «Про державну таємницю» використовуються владою щоб обмежити публічний доступ до інформації.

Починаючи з 2010 року в Молдові розробляється електронне урядування. У серпні 2010 року створений Урядом Республіки Молдова Центр електронного урядування (www.egov.md), діяльність якого спрямована на забезпечення громадян країни публічною інформацією та послугами в режимі «нон-стоп», а також прозорості діяльності органів державного управління шляхом використання та просування інформаційних технологій в публічному секторі. За цей час реалізовано низку ініціатив для громадян, бізнесу, уряду, зокрема, введено в дію спрямовані на громадян сервіси: «Платформа відкритих даних», «Єдина платформа для публічних послуг», «Мобільний підпис», «Е-довідка про несудимість», «Реєстр місцевих актів». Зокрема, завдяки Платформі відкритих даних (www.date.gov.md) уряд забезпечує доступ громадян та підприємств і організацій до

пакетів даних публічного характеру. Платформа публічних послуг (<https://servicii.gov.md/>) працює як універсальний каталог публічних послуг органів державної влади. Розроблена і впроваджена послуга «мобільний підпис», що дозволяє за допомогою смартфона отримувати доступ до «електронних» послуг, дозволяючи при цьому ідентифікувати та підтверджувати особу у віртуальному просторі. За допомогою цього сервісу громадяни можуть засвідчувати документи, звіти, декларації, он-лайн заяви. Портал «Реєстр місцевих актів» (www.actelocale.md) надає можливість громадянам та бізнесу мати доступ до централізованої бази документів, що приймаються всіма органами публічної влади Молдови. Він містить окремі реєстри: органів влади та документів, виданих ними. Для бізнесу Центр електронного урядування пропонує інформацію про послуги «Е-ліцензування», «Швидка декларація», «Електронна декларація». Зокрема, послуга «Швидка декларація» являє собою автоматизований спосіб заповнення та надання документів податкової звітності з використанням технології штрих-коду. Для органів державної влади введено сервіси: «Реєстр персональних даних», «*Particip.gov.md*», «*M-pass*». Упровадження платформи «*Particip.gov.md*» обумовлено тенденцією до впровадження в Республіці Молдова засад партисипативної демократії, що передбачає залучення широкого кола учасників до формування та функціонування політичних і державних інститутів. У такий спосіб долаються недоліки представницької демократії, що часто обмежує участь громадян в управлінні державними справами лише їх виборчою активністю. Затвердження Урядом Республіки Молдова «Плану дій з Відкритого управління» у травні 2012 року поставило низку завдань, для розв'язання яких і використовується зазначений ресурс. За його допомогою громадяни можуть отримувати консультації (у т. ч. в режимі он-лайн) щодо проектів нормативних актів. У межах цього проекту є можливість підписатися на отримання розсилок новин, а також генерувати спеціальний код, який може бути розміщений на будь-якому сайті, завдяки чому автоматично з'являються проекти актів, що являють публічний інтерес. За допомогою платформи громадяни також можуть відслідковувати порядок денний публічних консультацій щодо проектів важливих документів. Ця платформа позиціонується як елемент Програми «Національна стратегія розвитку «Молдова 2020» [2]. Послуга «*M-pass*» забезпечує ідентифікацію осіб, що претендують на доступ до

електронних послуг. Це відбувається шляхом ідентифікації цих осіб у кілька способів: через мобільний підпис, цифровий сертифікат, пароль.

Проте системи е-демократії є вразливими з позиції інформаційної безпеки. Хакери атакували урядову автоматизовану інформаційну систему «Вибори» під час референдуму 2010 року. Референдум стосувався змін до конституції, і проведені атаки призвели до дублювання даних в системі. Хакери, як з'ясувалося, домогалися, щоб референдум був визнаний недійсним, але результати їх дій виявилися незначними і лише відклали оголошення підсумків референдуму, а не скасували їх [9].

У Молдові має місце значна кількість інформаційних правопорушень, зокрема, порушення таємниці листування, порушення авторських прав, розголошення таємниці, поширення дитячої порнографії і несанкціонований доступ до мереж і телекомунікаційних послуг. Відділ інформаційних технологій та розслідувань кіберзлочинів Генеральної прокуратури розслідує справи, пов'язані з порушенням недоторканності приватного життя – фальсифікацією особистих облікових записів в соціальних мережах, незаконним видаленням особистого листування з електронної пошти і SMS, а також захопленням офіційних облікових записів з метою відправки фішинг-повідомлень.

Нестійка економіка Молдови створює сприятливі умови для інформаційних правопорушень у фінансовій сфері. Злочинність зі звичного середовища має своє продовження в Інтернет. Молдова, що відноситься до країн 2-го рівня відповідно до звіту Держдепартаменту США по боротьбі з торгівлею людьми, має проблему щодо ліквідації торгівлі людьми. Нові технології означають, що «традиційні» злочини переходять в онлайн-простір; викрадачі використовують смартфони, комп'ютери та Інтернет, щоб вимагати гроші і перевозити жертв через кордони. Зокрема, спостерігається значний підйом використання Інтернету для рекрутингу та експлуатації жертв. У Молдові був створений спеціальний відділ, що спеціалізується на злочинах сексуального характеру проти дітей, який функціонує досить успішно, в числі інших було розкрито 13 випадків дитячої порнографії у вересні 2013 року [10].

Молдова як і раніше залишається притулком для піратства і порушень авторських прав – надзвичайно високий рівень поширення піратського програмного забезпечення; за приблизною оцінкою 90% всього програмного забезпечення в країні поширюється незаконно. Ситуацію погіршує той факт, що влади Молдови не знають точно,

як розслідувати такі злочини і переслідувати порушників; більшість таких справ закриваються без суду і винесення вироку.

Мають місце і порушення законних інформаційних прав громадян. Молдова має багатогалузеву централізовану базу даних по всіх громадянах під назвою «*Registru*». У «*Registru*» агрегована інформація, зібрана державними органами. Урядові установи і організації можуть отримати доступ до бази даних на підставі спеціальної угоди, в якій вказані їх допуски і обмеження. Організації з захисту прав людини постійно звертають увагу на занадто розширене призначення цієї бази даних, і те, що їй не вистачає контролю, що може привести до безпрецедентного рівня державного нагляду. Незважаючи на стурбованість щодо приватної інформації, «*Registru*» надалі функціонує.

У зв'язку з тенденціями інформаційних впливів зараз у Молдові розглядаються відразу кілька законодавчих ініціатив, пов'язаних з регулюванням блокування інтернет-ресурсів, повноважень правоохоронних органів і покладених на провайдерів зобов'язань.

Гарантом громадських інтересів в сфері телебачення і радіомовлення покликана бути Аудіовізуальна координаційна Рада, яка задекларована як незалежний інститут. Проте експерти вважають, що вона наділена недостатньою кількістю інструментів – найчастіше мають місце публічне попередження, штраф, призупинення права на трансляцію реклами на певний період, про призупинення ліцензії на мовлення протягом певного періоду або (вкрай рідко і зазвичай політично мотивовано) анулювання ліцензії.

Після зміни влади в 2009 році на «про-європейську» значно покращилась ситуація з цензурою. Раніше державні ресурси використовувалися з метою тиску на вільні ЗМІ і політичних опонентів. Проте, на сьогодні, має місце монополізація інформаційного ринку, зокрема ЗМІ. А вже згадана Аудіовізуальна координаційна Рада не має достатніх важелів впливати ні на внутрішні інформаційні війни (між політичними гравцями), ні на зовнішні інформаційні впливи (як з боку Росії, так і зі сторони Румунії).

Ще у 2014 р. Рада заборонила ретрансляцію Росія-24, але цим справа і обмежилася. Триває розробка проекту нового Кодексу телебачення і радіо Республіки Молдова, який, ймовірно, міститиме норми про заборону російських інформаційних каналів. Хоча щодо цього питання триває політичне протистояння, оскільки у авторів, окрім

завзяття боротися з пропагандою, є також і власні фінансові та політичні інтереси.

Також з 2013 р. правоохоронні органи намагаються «проштовхнути» низку законопроектів для боротьби з дитячою порнографією. Для цього хочуть змінити ряд законів: Кримінальний кодекс, Закон про електронні комунікації, Закон про попередження та боротьбу зі злочинністю сфері комп'ютерної інформації тощо. Поки що ці ініціативи не підтримав парламент.

У 2016 р. була розроблена нова концепція інформаційної безпеки [2]. У драфті проекту два ключових елементи: (1) кібер-безпека – захист критичної інфраструктури, захист від кібер-атак, збереження цілісності даних тощо, (2) інформаційна безпека – все, що стосується інформаційних воєн, пропаганди і дезінформації. Прийняття цієї концепції може стати важливим кроком, проте в проекті спостерігається проблема, типова також і для України, – кібербезпека ототожнюється з інформаційною безпекою, відсутній визначений понятійний апарат, а також стратегічний підхід до вирішення проблеми.

Грузія вирізняється серед інших колишніх радянських республік як найбільш прозахідна, за винятком країн Прибалтики. Нормативно-правове регулювання країни, у т. ч. в інформаційній сфері, змінювалося з метою наближення до вимог членства Світової організації торгівлі та участі в програмі Східного партнерства Європейського союзу (ЄС), а в перспективі також і вимогам вступу в ЄС і НАТО.

Конституція Грузії визначає, що «особисте життя кожної людини, її робоче місце, особисті записи, листування, переговори по телефону або з використанням інших технічних засобів, а також отримані за допомогою технічних засобів повідомлення недоторканні» (ст. 20) [4]. Також, ст. 24 Конституції захищає право кожного громадянина «вільно отримувати та поширювати інформацію, висловлювати і поширювати свої думки в усній, письмовій чи іншій формі. Засоби масової інформації є вільними. Цензура забороняється».

Конституційні засади втілені в нормах галузевого законодавства, зокрема, Законами «Про електронні комунікації», «Про інтелектуальну власність», «Про інформаційну безпеку», «Про мовлення» та інші [5; 6; 7].

Закон «Про електронні комунікації» встановлює принципи розвитку конкурентного середовища в сфері комунікацій, регламентує права і обов'язки учасників правовідносин, визначає засади передачі

персональних даних, а також визначає сферу компетенції національного органу регулювання зв'язку – Національної комісії Грузії з комунікацій. Національна комісія наділена двома основними механізмами забезпечення дотримання встановлених норм: відкликання ліцензій на роботу і накладення штрафів за недотримання (до 3% доходу оператора після третього порушення). Штрафи та відкликання ліцензій не вимагають санкціонування судом, але до суду можна подати апеляцію, і протягом цього часу санкції будуть продовжувати діяти.

Наслідки російсько-грузинської війни 2008 р., в ході якої відбулася одна з перших кібератак в умовах міждержавного конфлікту, показали вразливість Тбілісі в інформаційному та кіберпросторі. Як наслідок, уряд Грузії посилив інформаційну політику, в т. ч. підтримку вільного інтернету і запобігання цензурі.

Організація «*Freedom House*» [11] останніми роками визначає ситуацію в сфері засобів масової інформації як найбільш ліберальну і плюралістичну в регіоні, проте наголошується зростаюче занепокоєння з приводу політичного впливу на основні канали мовлення. Медійному середовищу властива різноманітність, тим не менш все ще має місце певна поляризація.

В цілому можна говорити про ліберальність телекомунікаційної галузі. Інформаційно-комунікаційні технології щораз більше інтегруються в економіку, суспільне життя і політику країни. Відомості про контроль і нагляд нечисленні, урядові заходи блокування онлайн-контенту відсутні. При цьому, навіть в таких ліберальних умовах все-таки спостерігається деякий брак прозорості телекомунікаційної сфери. Склад власників медіакомпаній найчастіше приховується за фіктивними фірмами і компаніями в офшорних зонах.

Серед соціальних мереж за кількістю користувачів в Грузії лідирує *Facebook*. Хоча в інтернет-просторі Грузії широко використовується російська мова. Російськомовна блогосфера в Грузії більше політизована, ніж англо- або грузино-мовний інформаційний простір. Певною мірою це обумовлено бажанням спілкування блогерів з колегами на пострадянському (а отже російськомовному) просторі.

Інтернет посідає друге за важливістю місце серед джерел новин та інформації після телебачення. Результати опитування показали, що 6% респондентів дізнаються новини політики онлайн, а ще 12% вважають Інтернет в цілому важливим джерелом інформації [13]. Для онлайн-джерел новин не встановлено вимоги ліцензування, вихід на

цей ринок відрізняється мінімальними перешкодами і низькою собівартістю. Онлайн-журналістика в Грузії характеризується високою якістю і виграє від здорового рівня плюралізму. На відміну від телевізійних станцій, онлайн-ресурси меншою мірою залежать від політичного тиску. Доступ до всіх можливостей електронного врядування відкритий на одному сайті (<http://e-government.gov.ge>). Серед доступних послуг, наприклад, можливості: перевірити виписані на громадянина штрафи на сайті поліції; замовити закордонний паспорт на сайті громадянського реєстру он-лайн, так само – отримати будь-яку довідку; поспілкуватися з відеоконсультантом на сайті міністерства фінансів і з'ясувати, які податки потрібно сплатити у тому чи іншому випадку, в т. ч., прямо на сайті розрахувати вартість розмитнення авто; підготуватися до здачі тестів на водійські права; перевірити дійсність будь-якого завіреного нотаріусом документа у банку нотаріальних даних та інші [14].

Для Грузії, як і для України, суттєве значення має інтеграція з ЄС. Отримання безвізового режиму та підписання асоціації продемонстрували грузинським громадянам відчутну вигоду від проведених в країні реформ. Хоча демократичний розвиток Грузії переживає значні труднощі, як з огляду на складну геополітичну ситуацію, так і враховуючи слабкі опозиційні сили всередині держави [14]. Це – ще одна причина вивчати досвід інших держав і не безпосередньо наслідувати, а використовувати висновки з урахуванням особливостей українського суспільства, національної правової системи та політичної ситуації.

Таким чином, довід Грузії і Молдови в сфері інформаційної безпеки людини є цінним для України з огляду на:

- (1) проєвропейську політичну спрямованість, а отже і спроби адаптації до законодавства і стандартів ЄС;
- (2) геополітичну ситуацію, що пов'язана зі значним впливом (в т. ч. інформаційним) зі сторони Російської Федерації;
- (3) наявність територій, що не підконтрольні уряду, і використання конфліктів в цілях підривання суверенності державної влади;
- (4) нестійку політичну і економічну ситуацію всередині держави.

При цьому, корисним для України вбачається як використання позитивного досвіду, так і врахування ризиків. Зокрема, досвід Молдови щодо безпеки зосередження в єдиному реєстрі всіх даних щодо громадян країни. Адже на сьогодні в Україні існує низка єдиних реєстрів,

і триває дискусія щодо можливості і необхідності їх інтеграції. Окрім того, заслуговує більш пильного вивчення досвід щодо мовної політики. Спільною для України і Молдови є необхідність напрацювання стратегічного підходу до інформаційної безпеки.

Грузія демонструє останніми роками значні здобутки щодо лібералізації медійного простору. Незалежна журналістика є необхідною умовою транспарентності державної влади. Українські реалії, у порівнянні з грузинськими, вказують на низку проблем, зокрема, щодо незалежності ЗМІ та самих журналістів; невизначеність статусу онлайн-журналістики; переважання в інформаційному просторі продуктів, що розраховані на низьку інформаційну культуру споживачів.

Прогресивним кроком в напрямку розбудови демократичного інформаційного суспільства стало прийняття Закону про електронні довірчі послуги 5 жовтня 2017 року [15]. Проте для реалізації його положень, як свідчить досвід Молдови і Грузії, необхідно врахувати такі чинники як актуальність сервісів, що залежить від розуміння кінцевого споживача цих послуг, потенціалу поширеності, який має враховувати супутні послуги (оплата, документообіг, ідентифікація), а також доопрацювати законодавчу базу для співпраці з комерційними структурами, потенційними інвесторами. І, ще одне, на що варто звернути увагу – це інформаційний супровід впровадження нових технологій в процесі демократизації, оскільки самі по собі інструменти не творять ані державу, ані суспільство, а їх сприйняття та ефективне використання громадянами має значний потенціал і для держави, і для кожного члена суспільства зокрема.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція Республіки Молдови від 29.07.1994. URL: <http://www.eurasianet.org/node/83116><http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>
2. Національна стратегія розвитку «Молдова 2020»: Закон Республіки Молдова від 11.07.2012 р. № 166. URL: <http://lex.justice.md/>
3. Концепція інформаційної безпеки Республіки Молдова (проект) // Lege privind aprobarea Concepției securității informaționale a Republicii Moldova. URL: http://www.sis.md/sites/default/files/transparenta/legea_privind_aprobarea_conceptiei_infosec_rm.pdf
4. Конституція Грузії від 24.08.1995 р. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346>
5. Про електронні комунікації: Закон Грузії від 20.11.2013 р. № 1591. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/29620/21/ru/pdf>

6. Про інформаційну безпеку: Закон Грузії від 5.06. 2012 р. № 6391. URL: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/download/1679424/3/ru/pdf>
7. Про мовлення: Закон Грузії від 22.05.2012 р. № 6256. URL: <http://www.parliament.am/library/radio/vrastan.pdf>
8. «Східне партнерство» закінчилося катастрофою – глава МЗС Польщі. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/01/29/7044114/>
9. Национальный ИКТ-профайл Молдовы. Часть 6: Информационная безопасность и защита информации. URL: <https://digital.report/moldova-informatsionnaya-bezopasnost/>
10. Lege privind aprobarea Concepției securității informaționale a Republicii Moldova. URL: http://www.sis.md/sites/default/files/transparența/legea_privind_aprobarea_concepției_infosec_rm.pdf
11. Freedom in the World 2016 // Table of Country Scores. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2016/table-scores>
12. Национальный ИКТ-профайл Грузии. Часть 4: Доступ в интернет и интернет-услуги. URL: <https://digital.report/gruziya-dostup-v-internet/>
13. Електронне врядування в Грузії. URL: <http://gurt.org.ua/news/recent/7822/>
14. Georgia: Can Democracy Thrive Without Opposition? April 5, 2017. URL: <http://www.eurasianet.org/node/83116>
15. Верховна Рада прийняла закон про електронні довірительні послуги. Он забезпечит роботу MobileID, BankID. URL: <https://ain.ua/2017/10/05/zakon-pro-elektronnye-doveritelnye-uslugi>

