

УДК 342.9

А. МАРУЩАК, кандидат юридичних наук, доцент**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ**

Анотація. У статті аналізуються питання діяльності державних органів щодо забезпечення доступу до інформації в Україні.

З розвитком інформаційних технологій значно підвищується швидкість передачі даних від одних учасників суспільних відносин до інших. При цьому прогресують і засоби захисту інформації від несанкціонованого доступу. Обидва процеси не лише ведуть до позитивних результатів у вигляді задоволення різноманітних інформаційних потреб учасників інформаційних відносин, а й призводять до негативних наслідків у вигляді розголошення різних видів інформації з обмеженим доступом чи неправомірного обмеження доступу до інформації. Зрозуміло, що лише держава повноважна встановлювати обов'язкові для усіх учасників правила поведінки з різними видами інформації.

У науці інформаційного права проблему розвитку інформаційних правовідносин і їх відповідного правового регулювання досліджують такі вітчизняні та зарубіжні науковці: Арістова І.В., Бачило І.Л., Брижко В.М., Бутузов В.М., Гавловський В.Д., Галамба М.М., Калюжний Р.А., Кормич Б.А., Костецька Т.А., Корягін А.В., Полевий В.І., Хлевицький В.Б., Цимбалюк В.С., Швець М.Я. та інші. Однак дослідники не акцентують увагу на розкритті такої функції держави, як забезпечення доступу до інформації.

Саме на визначення особливостей і основних напрямів діяльності державних органів у сфері доступу до інформації спрямовано дане дослідження.

Конституція України передбачає, що забезпечення інформаційної безпеки — це одна з найважливіших функцій держави, справа всього народу [1, ст. 17]. Однак щодо сутності й ознак інформаційної безпеки єдиної точки зору серед науковців немає.

Серед позитивних здобутків сучасної інформаційної цивілізації провідні дослідники інформаційного права визначають такі:

- зростання можливості швидко здійснювати інформаційні зв'язки на великих відстанях, у тому числі між континентами;
- зростання можливості швидко, у великому обсязі сприймати та обробляти, зберігати інформацію на компактних (малогабаритних) технічних засобах;
- об'єднання різних комунікаційних технологій: теле-, радіо- та обчислювальної техніки.

Водночас ці позитивні соціальні явища супроводжуються негативними, серед яких:

- зростання можливості швидкого перехоплення, витоку, перекручення, знищення інформації;
- використання технічних засобів і технологій інформації в антисоціальній діяльності:
 - а) воєнній;
 - б) політичній;
 - в) економічній [7, с. 14-15].

Зазначені загрози, безумовно, потребують комплексної і системної протидії у межах забезпечення інформаційної безпеки держави. Спробуємо розкрити співвідношення забезпечення інформаційної безпеки і забезпечення доступу до інформації.

О.В. Логінов зазначає, що інформаційна безпека не може розглядатися лише як окремий стан. Вона має враховувати майбутнє, отже, є не станом, а процесом. Таким чином, інформаційну безпеку слід розглядати крізь органічну єдність таких ознак, як стан, властивість, а також управління загрозами і небезпеками, за допомогою якого забезпечується обрання оптимального шляху їх усунення і мінімізації впливу негативних наслідків. Одним з механізмів гарантування даного процесу є ефективно функціонуюча система органів виконавчої влади, яка є суб'єктом і об'єктом забезпечення інформаційної безпеки одночасно [9]. Як бачимо, дослідник визначає основну роль в забезпеченні інформаційної безпеки саме органів державної влади, зокрема виконавчої.

Б.А. Кормич класифікує діяльність щодо захисту інформаційної безпеки як складну систему, що включає цілий комплекс векторів державної політики і обумовлена специфікою об'єктів інформаційної безпеки. При цьому виділяються два комплекси питань, які диференціюються відповідно до природи правових норм, що становлять їх нормативно-правову базу. По-перше, це *інформаційна безпека людини і суспільства*, яка базується на *нормах природного права* і вимірюється ступенем свободи від втручання держави та інших осіб, можливостями самореалізації та самовизначення. По-друге, це *інформаційна безпека держави*, яка побудована на *позитивному праві*, пов'язана із застосуванням обмежень, заборон, жорсткою регламентацією, невід'ємним елементом яких є сила державного примусу [8]. Дослідник включає в комплекс питань інформаційної безпеки людини та суспільства, зокрема, і *“забезпечення інформаційних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення дієздатних правових та організаційних механізмів захисту відповідних прав”*. До конкретних же напрямів забезпечення інформаційної безпеки людини Б.А. Кормич, зокрема, відносить *“доступ до правової інформації, доступ до екологічної інформації”*. На думку дослідника, одним з ключових чинників інформаційної безпеки людини є її право на достатню інформованість для здійснення свідомого і обґрунтованого вибору [8].

Як бачимо, науковці включають в поняття *“інформаційна безпека”* і окремі елементи забезпечення доступу до інформації, причому тісно пов'язують їх з нормотворчою та іншою діяльністю держави.

Єдине законодавче визначення поняття *“інформаційна безпека”* закріплюється в Основних засадах розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки: *“Інформаційна безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, при якому запобігається нанесення шкоди через: неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; несанкціоноване розповсюдження, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації”* [4, п. 13, Розділ III]. Однак постає питання, яким чином співвідносяться поняття *“забезпечення доступу до інформації”* і *“інформаційна безпека”*? Аналізуючи наведене вище визначення інформаційної безпеки, можна констатувати, що зазначене поняття розкривається і залежить від *“нанесення шкоди”*. У процесі забезпечення доступу до інформації можуть виявлятися такі негативні тенденції, як неповнота, невчасність та невірогідність інформації; негативний інформаційний вплив; несанкціоноване розповсюдження, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації. Хоча важко практично визначити завдану інтересам людини, суспільства і держави шкоду, а також причинно-наслідковий зв'язок між недоліками забезпечення доступу до інформації і такою шкодою.

Таким чином, можемо допускати, що окремі заходи системи забезпечення доступу до інформації є складовими інформаційної безпеки. Тому необхідність і доцільність забезпечення державою доступу до інформації визначається через передбачену Конституцією України функцію забезпечення інформаційної безпеки.

Необхідність забезпечення державою доступу до інформації обґрунтовується і в контексті інформатизації в Україні, тобто *“сукупності взаємопов’язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки”* [3, ст. 1]. Так, Закон України “Про Національну програму інформатизації” визначає, що у процесі інформатизації органи державної влади в межах їх компетенції здійснюють серед інших і *функцію забезпечення доступу громадян та їх об’єднань до інформації* органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також *до інших джерел інформації* (виділено автором – А.М.) [3, ст. 6].

Закон України “Про інформацію” закріплює норму, відповідно до якої *“держава здійснює контроль за режимом доступу до інформації”* (виділено автором – А.М.) [2, ст. 28]. Це завдання полягає у *“забезпеченні додержання вимог законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, недопущенні необґрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом”* [2, ст. 28].

Державний контроль за додержанням установленого режиму здійснюється спеціальними органами, які визначають Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України [2, ст. 28]. За режимом доступу інформація поділяється на відкриту й інформацію з обмеженим доступом [2, ст. 30]. Відповідно і контрольні повноваження органів державної влади пов’язані з визначенням правомірності обмеження доступу до інформації, а також належної діяльності учасників інформаційних відносин щодо надання (оприлюднення) відкритої інформації.

Повноваження державних органів із забезпечення доступу до інформації умовно можна поділити на дві групи: загальні і спеціальні.

Загальні повноваження стосуються задоволення інформаційних потреб інших учасників суспільних відносин шляхом оприлюднення інформації, відповідей на запити, надання інформації з державних баз даних тощо.

Спеціальні повноваження стосуються нормотворчих, наглядових, контрольних, ліцензійних та інших функцій органів держави, тобто таких, які спрямовуються на забезпечення дієвості різних засобів та механізмів доступу до інформації, а також доступу до інформації власне самих органів державної влади. Загальні повноваження щодо забезпечення доступу до інформації єдині для усіх органів державної влади, спеціальні визначаються їх місцем у державному апараті, специфікою правового статусу.

До органів, які забезпечують доступ до інформації в Україні, відносимо, насамперед, Верховну Раду України, яка *“може вимагати від урядових установ, міністерств, відомств звіти, які містять відомості про їх діяльність по забезпеченню інформацією заінтересованих осіб (кількість випадків відмови у наданні доступу до інформації із зазначенням мотивів таких відмов; кількість та обґрунтування застосування режиму обмеженого доступу до окремих видів інформації; кількість скарг на неправомірні дії посадових осіб, які відмовили у доступі до інформації, та*

вжиті щодо них заходи тощо)” [2, ст. 30]. Зрозуміло, що Верховна Рада України має спеціальні повноваження – приймає закони у сфері доступу до інформації учасників суспільних відносин, а також реалізує загальні повноваження – оприлюднює відомості про власну діяльність.

Президент України, Кабінет Міністрів України, окрім створення підзаконних нормативно-правових актів з питань доступу до інформації (спеціальні повноваження), здійснюють оприлюднення інформації про власну діяльність (загальні повноваження).

До органів, які забезпечують доступ до інформації, безпосередньо здійснюючи спеціальні повноваження, відносимо: Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, Міністерство транспорту та зв'язку України (Мінтрансзв'язку), Міністерство культури і мистецтв України, Службу безпеки України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України (Держкомтелерадіо України), Державний комітет статистики України, Національну координаційну раду з питань захисту прав споживачів та інші.

Мінтрансзв'язку, наприклад, забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної із створенням та інтеграцією електронних інформаційних систем і ресурсів у Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та наданням інформаційних та інших послуг через електронну інформаційну систему “Електронний Уряд”; координує та контролює роботи, пов'язані із створенням, веденням і забезпеченням функціонування Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів, визначає організаційні та методичні засади ведення Національного реєстру та правила користування ним [10].

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення як конституційний, постійно діючий, колегіальний, наглядовий та регулюючий державний орган у галузі телерадіомовлення здійснює відповідні повноваження щодо забезпечення доступу до інформації через телебачення і радіомовлення відповідно до Закону України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”.

До основних завдань Держкомтелерадіо України законодавство, зокрема, відносить: сприяння реалізації конституційного права на свободу слова; координацію діяльності в інформаційній та видавничій сферах; здійснення державного регулювання і контролю в інформаційній та видавничій сферах; сприяння розвитку інформаційного суспільства, розширенню національного інформаційного простору [11].

Держкомтелерадіо України відповідно до покладених на нього завдань: розробляє проекти документів з питань розширення доступу до національних інформаційних ресурсів і вживає заходів для впровадження новітніх інформаційних технологій; сприяє підвищенню рівня інформаційного забезпечення населення відповідно до європейських стандартів; готує та подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо підвищення рівня інформаційної представленості України та надання органам виконавчої влади послуг в Інтернеті; готує та подає Кабінету Міністрів України аналітичні матеріали про висвітлення у засобах масової інформації найважливіших питань внутрішньої та зовнішньої політики держави [11].

Національна комісія з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі як консультативно-дорадчий орган при Президентові України також має спеціальні повноваження у сфері забезпечення доступу до інформації, зокрема стосовно проведення моніторингу ефективності реалізації законів та інших нормативно-правових актів щодо свободи слова та розвитку інформаційної галузі, їх відповідності стандартам Ради Європи, ОБСЄ, інших міжнародних організацій та вимогам політичної складової Копенгагенських критеріїв і відповідних положень Плану дій “Україна – Європейський

Союз” та підготовки проектів відповідних законодавчих, інших нормативно-правових актів; створення та розвитку системи суспільних (громадських) засобів масової інформації; розвитку українського сегменту мережі Інтернет тощо [12].

Служба безпеки України здійснює інформаційно-аналітичну роботу в інтересах ефективного проведення органами державної влади та управління України внутрішньої і зовнішньої діяльності, вирішення проблем оборони, соціально-економічного будівництва, науково-технічного прогресу, екології та інших питань, пов'язаних з національною безпекою України [5, п. 1, ст. 24], бере участь у розробці і здійсненні заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці та конфіденційної інформації, що є власністю держави, сприяє підприємствам, установам, організаціям та підприємцям у збереженні комерційної таємниці, розголошення якої може завдати шкоди життєво важливим інтересам України [5, п. 7, ст. 24], тобто також реалізує спеціальні повноваження щодо забезпечення доступу до інформації в Україні.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України зобов'язана забезпечувати в установленому порядку урядовим зв'язком Президента України, Голову Верховної Ради України та Прем'єр-міністра України в місцях їх постійного і тимчасового перебування; здійснювати заходи щодо створення, розвитку та забезпечення функціонування Національної системи конфіденційного зв'язку, забезпечення її безпеки та оперативно-технічного управління; встановлювати порядок і вимоги щодо використання інформаційно-телекомунікаційних систем, у тому числі загального користування, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, які збирають, обробляють, зберігають та передають інформацію, яка є власністю держави, або інформацію з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом тощо [6, ст. 16].

Закони України “Про Національний архівний фонд та архівні установи”, “Про бібліотеки і бібліотечну справу”, “Про державну статистику” визначають відповідні спеціальні повноваження щодо забезпечення доступу до інформації Державного комітету архівів України, Міністерства культури і мистецтв України, Державного комітету статистики України.

Функція держави забезпечувати доступ до інформації включає і здійснення судочинства у цивільних, адміністративних, кримінальних справах тощо, адже встановлення юридичної відповідальності за правопорушення та застосування її до винних осіб є необхідним елементом правомірної діяльності у сфері доступу до інформації.

З викладеного робимо висновок про те, що забезпечення доступу до інформації є важливою функцією держави, особливо зважаючи на розвиток інформаційних технологій та встановлення оптимального правового регулювання нових інформаційних відносин. Важливість даної функції обґрунтовується не лише загальним інформаційним законодавством, а й нормативно-правовими актами з питань забезпечення інформаційної безпеки та інформатизації в Україні. До складових реалізації функції забезпечення доступу до інформації відносимо:

- прийняття нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері доступу до інформації громадян та інших учасників інформаційних відносин, у тому числі закріплення меж правомірної поведінки відповідних суб'єктів, тобто їх відповідальності за порушення правових механізмів доступу до інформації;
- створення правової бази для використання електронних інформаційних ресурсів та новітніх інформаційних засобів забезпечення доступу до інформації;

- адаптацію українського законодавства до загальноприйнятих міжнародних стандартів, включення Україною міжнародно-правових актів з питань доступу до інформації у національне законодавство шляхом підписання і ратифікації відповідних договорів та угод;

- створення державних органів та наділення їх владними повноваженнями у сфері забезпечення доступу до інформації;

- безпосереднє правозастосування державними органами правових норм щодо забезпечення доступу до інформації, у тому числі здійснення правосуддя з відповідних питань.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямі визначаємо питання оптимізації повноважень окремих органів державної влади України щодо забезпечення доступу до інформації учасників суспільних інформаційних відносин.

Використана література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради, 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №48. – Ст. 650.
3. Закон України “Про Національну програму інформатизації” від 4 лютого 1998 року // Відомості Верховної Ради, 1998. – № 27-28. – Ст. 181.
4. Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки, затверджені Законом України від 9 січня 2007 року // Відомості Верховної Ради України, 2007. – № 12. – Ст. 102.
5. Закон України “Про Службу безпеки України” від 25 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради, 1992. – № 27. – Ст. 382.
6. Закон України “Про Державну службу спеціального зв’язку та захисту інформації України” від 23 лютого 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 258.
7. Основи інформаційного права України: навч. посіб. / В.Д. Гавловський, В.В. Гриценко, В.С. Цимбалюк та ін.; за ред. М.Я. Швеця, Р.А. Калюжного та П.В. Мельника. – К.: Знання, 2004. – 274 с.
8. Кормич Б.А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореф. дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ МВС України. – Харків, 2004. – 41 с.
9. Логінов О.В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. – Київ, 2005. – 22 с.
10. Положення про Міністерство транспорту та зв’язку України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 6 червня 2006 р. № 789 // Офіційний вісник України, 2006. – № 23. – Ст. 1716.
11. Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 р. № 897 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 52. – Ст. 2102.
12. Положення про Національну комісію з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі, затверджене Указом Президента України від 6 червня 2006 року № 493 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 23. – Ст. 1711.

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