УДК 342

Р.А. КАЛЮЖНИЙ, *доктор юридичних наук, професор,*
О.О. БАЄВ, ад’юнкт кафедри інформаційних технологій
Київського національного університету внутрішніх справ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Анотація. *Про стан, недоліки та шляхи удосконалення нормативно-правового забезпечення інформаційної безпеки України.*

Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки ” від 09.01.2007 р. № 537-V одним з пріоритетних напрямів державної політики України визначає розвиток інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційно-комп’ютерних технологій в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1].

Інформаційна сфера поступово набуває усіх ознак ключової сфери для життєдіяльності суспільства, його соціальної, економічної і політичної сторін. Успіхи чи невдачі в цій сфері великою мірою визначають загальну ефективність державної політики. Важливого значення за цих умов набувають питання нормативно-правового забезпечення інформаційної безпеки.

Про актуальність нормативно-правового упорядкування і вдосконалення питань забезпечення інформаційної безпеки свідчить рівень наукових розробок та інтерес вчених й політиків, що знайшло відображення у працях: О. Баранова, К. Бєлякова, В. Брижка, В. Гавловського, І. Гаврилова, О. Гладківської, М. Гуцалюка, М. Жулинського, Л. Задорожньої, О. Зінченка, Г. Лазарєва, А. Марущака, А. Новицького, Б. Раціборинського, В. Хахановського, М. Швеця та ін.

Метою статті є удосконалення нормативно-правового забезпечення інформаційної безпеки України як важливого чинника успішного розвитку інформаційного суспільства.

Стан нормативно-правового забезпечення інформаційної безпеки України визначається ступенем урегульованості національним законодавством, нормами міжнародного права, міжнародними угодами України суспільних відносин у галузі протидії загрозам її національним інтересам в інформаційній сфері.

У цілому, нормативно-правове забезпечення інформаційної безпеки України як єдиної системи правового регулювання суспільних відносин у галузі протидії загрозам національним інтересам України в інформаційній сфері є недостатнім, що суттєво знижує потенціал України щодо протидії загрозам її інформаційній безпеці, зміцненню національної безпеки України.

В аналітичній доповіді Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, зробленій в 2001 році, відзначається [2, с. 3]: “Аналіз сучасного стану та тенденцій розвитку вітчизняного інформаційного простору свідчить, що рівень інформаційної безпеки України, за окремими показниками, наближається до критично низької межі, за якою – втрата демократичних принципів і норм, повернення до авторитаризму, міжнародна ізоляція України”. Минули роки, проте ця доповідь залишається актуальною й тепер.

© Р.А. Калюжний, О.О. Баєв, 2009

Сучасний стан нормативно-правового забезпечення інформаційної безпеки України характеризується фрагментарністю вибору об’єктів правового регулювання, недостатньою узгодженістю правових норм, що використовуються для цього, та покоординованістю діяльності суб’єктів законодавчої ініціативи з розвитку та вдосконалення правових норм, тому у ряді випадків не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають.

Більшість чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання інформаційних відносин, були прийняті до набрання чинності Конституцією і навіть із значними змінами і доповненнями непридатні для задоволення потреб сьогодення. Здебільшого вони або наводять терміни, або декларують певні положення без вказівок на шляхи їх реалізації, або мають місце “посилання на посилання”, або посилання на такі норми окремих законів, які до сфери інформаційних відносин неможливо застосувати без урахування специфіки об’єкта.

Позиції фахівців та науковців яскраво ілюструють стан нормативно-правового регулювання зазначеної сфери.

О. Баранов розглядає в якості однієї з невирішених проблем інформаційної безпеки, недосконаліть нормативно-правової бази у сфері інформаційних відносин та інформаційної безпеки [3, с. 72].

Такої ж думки дотримується Г. Лазарєв, який серед основних заходів для нейтралізації загроз інформаційній безпеці України виділяє: формування нормативно-правової бази забезпечення загальнодержавної системи інформаційної безпеки, в т. ч. щодо порядку інформаційного обміну для органів державної влади і управління, створення реєстру національних інформаційних ресурсів, закріплення відповідальності посадових осіб, громадян за додержання вимог інформаційної безпеки [4, с. 68].

Слід відзначити й позитивні сторони. Як зазначають Л. Задорожня та, Б. Раціборинський, законодавство в інформаційній сфері стосовно правового регулювання інформаційних відносин розвивається у напрям гармонізації відносин громадян з владою, формування за допомогою державної підтримки інноваційної інфраструктури і, як наслідок, підвищення рівня інноваційності та конкурентоспроможності національної економіки [5, с. 74].

Не менш важливим фактором впливу на стан нормативно-правового регулювання інформаційної безпеки є розвиток суспільства. Як зауважує М. Гуцалюк: “Необхідність прийняття нових законів та внесення змін до чинних в інформаційній сфері пояснюється гострою дилемою, що існує у зв’язку з подальшою демократизацією суспільства, яке повинно здійснюватися на засадах вільного доступу до відкритої інформації, захисту інформації з обмеженим доступом (у тому числі приватної інформації громадян) та отримання доступу до інформації у випадках, передбачених законом, задля захисту інтересів інших громадян та суспільства в цілому” [6, с. 42].

Підхід до формування законодавства України в інформаційній сфері, з погляду пізнавального аспекту, викликав ряд проблем правового регулювання відносин даної галузі. До них можна віднести:

– відсутність локальної чіткої ієрархічної відповідності законів, що викликає суперечливе тлумачення для застосування норм на практиці та ускладнює оцінку нормативно-правової урегульованості відносин інформаційної сфери. А. Новицький та Т. Касянюк звертають увагу на недостатню, практично відсутню законодавчу базу, яка впорядкувала б такий значний сектор інформаційних відносин, як регулювання суспільних відносин в Інтернет [7, с. 22-23];

– велика кількість законів і підзаконних актів у сфері інформаційних відносин ускладнює їх пошук, аналіз і узгодження для практичного застосування;

– має місце розбіжність у розумінні структури і складу системи законодавства у сфері інформаційних відносин і підходів до їх формування. Нерідко в окремих законах до системи законодавства включають норми, виражені в підзаконних нормативних актах, що призводить до колізій норм, а найчастіше і до ігнорування норм закону на користь норм підзаконного акта;

– нові правові акти в сфері інформаційних відносин, нерідко не погоджені концептуально з раніше прийнятими, що призводить до правового хаосу.

З цього приводу В. Брижко зауважує: “На сьогодні в Україні відсутні єдине інформаційне законодавство та нормативно-правова база щодо становлення в державі інформаційного суспільства. Українське законодавство не відображає комплексно зміни у суспільному житті, що виникають в результаті розвитку технологій та мереж, які складають основу інформаційного суспільства. Багато техніко-технологічних елементів щодо сфери інформаційного права продовжують існувати поза правовим полем, що не тільки стримує їх удосконалення, а й негативно впливає на загальне соціально-економічне становище в країні” [8, с. 42]. Також вчений вважає, що становлення та розвиток інформаційного суспільства в Україні потребує створення цілісної системи інформаційного законодавства, гармонізованого з нормами міжнародного права. Це передбачає здійснення кодифікації усього інформаційного законодавства [8, с. 42].

З вищенаведеного можна визначити наступну проблему – хаотичний розвиток інформаційного законодавства який полягає в існуванні великої кількості нормативно-правових актів різних рівнів, що суперечать одне одному.

Таким чином, на сьогодні існує потреба розробки концепції розвитку інформаційного законодавства, як окремої галузі, що об’єднує у собі окремі правові інститути. Проекти такої концепції вже розроблені вітчизняними науковцями. Зокрема, М. Швець та В. Брижко зауважують, що сьогодні в Україні вже створені не тільки наукові, а й законодавчі засади щодо здійснення систематизації інформаційного законодавства на рівні кодифікаційного акта, які визначаються Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” від 9 січня 2007 року № 537-V, та пропонують проект Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин [9, с. 6].

Недбалим також є використання понятійного апарату, що набуває особливого значення в контексті питань, пов’язаних з обмеженнями в доступі до інформації, застосуванням інформаційних технологій, функціонуванням інформації певного змісту.

З цього приводу досі актуальною є думка, висловлена в 2001 році першим заступником голови Комітету Верховної Ради з питань свободи слова та інформації І. Гавриловим: “Важливою умовою розробки якісного інформаційного законодавства є узгодження термінологічного апарату. Попри значну кількість доробок у цій сфері, фахівці не дійшли одностайної думки стосовно окремих ключових термінів”[10, с. 78]. Важливу роль в узгодженні понятійного апарату та формуванні на його основі державних стандартів І. Гаврилов відводить Держстандарту України, Центру науково-технічної інформації, науково-дослідним інститутам Національної академії наук України.

Викликає занепокоєння термінологічна складова інформаційної безпеки. Л. Задорожня в своїй статті “До питання огляду законодавства в інформаційній сфері” зауважує, що в українському законодавстві не визначено навіть термін “інформаційна безпека”, та пропонує для забезпечення інформаційної безпеки на законодавчому рівні

чітко визначити юридичний зміст цього поняття, встановити правові основи, конкретизувати функції та розмежувати повноваження державних органів у цій сфері, визначити роль, місце, а також створити можливість для реального впливу на стан справ в інформаційній сфері громадських організацій та окремих громадян [11, с. 22-23].

Такої ж думки щодо необхідності чіткого визначення змісту поняття інформаційної безпеки на законодавчому рівні дотримуються М. Швець та О. Гладківська [12, с. 10].

Питання щодо обмежень або вилучень з прав суб’єктів інформаційних відносин мають бути врегульовані на законодавчому рівні, як того вимагає Конституція, оскільки прогалини з цього приводу можуть призвести до неконтрольованих обмежень прав зазначених суб’єктів і до виникнення загроз інформаційній безпеці. Звідси – наступна проблема – невизначеність (невпорядкованість) термінології інформаційного законодавства, що нерідко призводить до різного застосування правових норм на практиці.

Можна виділити наступні аспекти даної проблеми:

– у зв’язку з тим, що різні закони і підзаконні акти, що регулюють суспільні відносини, об’єктом яких є інформація, приймалися в різний час без узгодження понятійного апарату, вони мають ряд не досить коректних термінів або взагалі не мають чіткого визначення свого змісту. Наприклад, щодо інформаційних відносин можна відзначити такі не досить коректні терміни, як “інформація”, “таємна інформація” і “таємниця”, “документ” і “документована інформація”, “майно”, “власність”, “володіння”, “інтелектуальна власність”, “автоматизована система”, “суб’єкт суспільних відносин” і “учасники суспільних відносин”, “система інформаційних відносин”;

– термінологічні неточності, різне тлумачення однакових за назвою і формою понять і категорій призводить до їх неоднозначного розуміння і застосування на практиці. У законодавстві України міститься три різних визначення поняття “інформація”, п’ять визначень поняття “конфіденційна інформація”, три визначення поняття “захист інформації”, два визначення поняття “таємна інформація”, два визначення поняття “інформаційна послуга”, два визначення поняття“ інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування”.

З цього приводу В. Брижко в статті “Про узгодженість понять у сфері інформаційного права” зауважує: “У юридичній практиці застосовують ряд термінів, які не досить коректні, не викликають відповідну рефлексію або не мають чіткого гносеологічного наповнення. Результатом є термінологічна неузгодженість, різне трактування однакових за назвою і формою понять, помилки омонімії, коли застосовують слова, які позначають різні предмети, що призводить до їх неоднозначного розуміння і застосування на практиці” [13, с. 43].

Наступна проблема, пов’язана із забезпеченням доступу до інформації, полягає у невизначеності механізмів забезпечення відповідальності за порушення інформаційного законодавства. Тобто, необхідно чітко на законодавчому рівні передбачити, яка відповідальність наступає за протиправні дії, а також передбачити механізми її забезпечення та перелік органів, їх компетенцію у сфері забезпечення відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

Цікавою є позиція А.І. Марущака, який зазначає, що 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. Вчений визначає, 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 [14, с. 28].

Крім перелічених, існує низка й інших проблем: відсутність чітких процедур та інституцій, спеціально призначених для захисту права на інформацію; відсутність інструкцій чи форм для складання запиту на інформацію; невизначеність механізму надання документів, які зберігаються органами влади; відсутність правового регулювання щодо доступу інформації на регіональному рівні; наявність у правовому регулюванні оціночних понять, дискреційних меж щодо визначення режиму відкритості/закритості інформації та інші.

У своїй статті “Забезпечення доступу до інформації: визначення поняття” А. Марущак зазначає, що отримання учасниками суспільних відносин достовірної і повної інформації про процеси та явища у суспільстві, державі, навколишньому середовищі є основою реалізації їх (учасників) інформаційних потреб, складовою формування інформаційного суспільства [15, с. 24]. Не менш цікавим з погляду досліджуваної тематики є запропоноване ним тлумачення “Забезпечення доступу до інформації”, а саме – це створення організаційно-правових, матеріальних, у тому числі технічних і інформаційно-телекомунікаційних, умов для гарантування можливості фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) одержувати достовірні мінімально достатні відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [15, с. 29].

Актуальний аспект проблеми доступу до інформації висвітила Л. Задорожня: “Важливими правовими питаннями, щодо яких ще існують прогалини в українському законодавстві, є питання захисту прав громадян на доступ до інформації, посилення відповідальності за ненадання, приховування, перекручування та поширення недостовірної інформації. …Нагальною потребою є визначення правових основ збирання, зберігання, обробки та використання інформації, яка стосується безпосередньо громадян. Персональні дані про особу повинні зберігатися таким чином, щоб, по-перше, зробити неможливим несанкціонований доступ до такої інформації, по-друге, обмежити доступ виключно тими уповноваженими особами і установами, які встановлені законом, по-третє, забезпечити зберігання і неможливість маніпуляції такими даними. Законодавчі положення, що регулюють ці питання, повинні максимально узгоджуватися з вимогами Конвенції № 108 Ради Європи “Про захист осіб у зв’язку з автоматизованою обробкою персональних даних” від 28 січня 1981 року” [11, с. 22-23].

Існуючий стан справ практично унеможливлює реалізацію громадянами права на участь у політичному житті держави, а інформація про діяльність державних органів перетворюється майже на державну таємницю, що є неприпустимим. Усі ці проблеми прямо пов’язані з відсутністю ефективних правових механізмів реалізації права на доступ інформації, залишаючи закріплення цього права лише на рівні декларації.

Як зауважує О. Баранов, в демократичному суспільстві має панувати один з концептуальних принципів – всі суб’єкти інформаційної діяльності повинні мати право на отримання повної, дійсної, своєчасної інформації, за виключенням чітко визначених законом випадків. До таких випадків, як правило, відносять ті, що пов’язані з особистим життям громадян, суспільною та національною безпекою. Це значить, що кожен юридичний суб’єкт має право на отримання в потрібний йому проміжок часу повної й неперекрученої будь-якої інформації. Сказане відноситься до всіх можливих джерел

інформації: органів державної влади, засобів масової інформації, бібліотек, архівів і т.ін. Держава має гарантувати реалізацію цього права, а також вживати для забезпечення цього права необхідних заходів як законодавчого, так і організаційного характеру [3, с. 71].

Також незадовільною є проблема неякісної інформації, яку поширюють ЗМІ, а саме:

– М. Жулинський серед головних чинників, що впливають на стан інформаційної безпеки України, визначає неконтрольовану діяльність окремих сил, ЗМІ та осіб, спрямовану на руйнування моральних цінностей, свідомості української нації, підрив її морального та фізичного здоров’я [16, с. 61];

– О. Зінченко серед заходів щодо нейтралізації загроз інформаційній безпеці України, які має вжити Верховна Рада як законодавчий орган, визначає розробку законодавчих механізмів щодо правового захисту суспільства від негативного впливу передач, кіно-, телефільмів, а також ресурсів українського сегменту мережі Інтернет, що пропагують насильство та порнографію [17, с. 63];

– О. Баранов: “Невисокий професійний та художній рівень, низькі інформативні якості більшої кількості матеріалу призводять до певною мірою негативних наслідків. По-перше, не задовольняються інформативні потреби наших громадян в результаті діяльності вітчизняних засобів масової інформації. Тому, по-друге, в якості джерел інформації використовуються більш професійні засоби масової інформації іноземного походження. На тлі необхідності національного та державного відродження останній фактор є достатньо загрозливим. … Необхідно створити такі умови, які сприяли б появі високохудожніх, правдивих, гуманістичних публікацій та передач. Ці умови можуть бути створені, перш за все, шляхом розробки відповідних нормативно-правових актів за рахунок здійснення відповідної політики державними органами та суспільними організаціями” [3, с. 72-73].

Для вирішення проблем, пов’язаних із забезпеченням доступу до інформації, необхідно чітко, на законодавчому рівні, визначити інформацію, доступ до якої обмежується, і мету обмеження. При цьому перелік відомостей, доступ до яких обмежено, має бути вичерпно визначений і оприлюднений. В даному випадку необхідно також дотримуватися двох принципів. Перший – принцип максимального оприлюднення: вся інформація, яка знаходиться у володінні державних органів влади, підлягає оприлюдненню; кількість винятків повинна бути обмежена. Другий принцип характеризує вимоги щодо обмежень; а) винятки повинні бути зрозумілими, б) описуватися вузько, в) підлягати контролю на предмет наявності “шкоди” і впливу на “суспільні інтереси”.

Деякі висновки.

Удосконалення нормативно-правової бази забезпечення інформаційного суспільства в Україні дозволить врегулювати нормативні аспекти діяльності щодо впровадження та використання інформаційних технологій продукування та розповсюдження електронної інформації, створення та використання національних інформаційних ресурсів та радіочастотного ресурсу, розвитку телекомунікацій, створення системи стандартизації у сфері інформатизації, забезпечення інформаційної безпеки тощо. Однією з основних перешкод на шляху побудови інформаційного суспільства в Україні є неузгодженість норм національного законодавства між собою, а також з нормами міжнародного права у цій сфері.

Потребує впорядкованості понятійний апарат та термінологія нормативно-правової бази забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Необхідно нормативно встановити такий порядок підготовки законів і підзаконних актів щодо сфери інформатизації, який забезпечить попередній аналіз проектів законів та підзаконних актів експертами трьох секторів (громадського, приватного і державного). Відсутність такої процедури призводить до того, що більшість законів, які формують теоретичну основу галузі, не узгоджуються один з одним і тому виникають проблеми в їх практичному застосуванні.

З урахуванням викладеного спробуємо узагальнити проблеми формування, збереження та розвитку єдиного інформаційного простору держави та його захисту, який потребує нормативно-правового урегулювання.

1. Нормативні акти, які регулюють формування та збереження єдиного інформаційного простору держави та його захист, суперечливі та неповні. Доцільно створити словник юридичних термінів та понять, який би охоплював зазначену сферу діяльності, концептуальні підходи до визначення змісту, об’єктивного складу та структури єдиного інформаційного простору і його взаємозв’язок усіх рівнів.

2. Необхідно закріпити нормативно-правову відповідальність за формування єдиного інформаційного простору на кожному рівні за керівниками міністерств та головами держадміністрацій, а також за основними напрямами розвитку інформаційного простору України та розробка проектів відповідних програм.

3. Для координації цієї роботи назріла необхідність створення загальнодержавного Центру координації з формування та розвитку інформаційного простору держави.

4. Необхідно розробити комплекс інформаційних стандартів, у тому числі в галузі інформаційної безпеки, вдосконалення системи сертифікації інформаційної продукції, створення системи ліцензування діяльності організацій за окремими напрямами формування єдиного інформаційного простору та його захисту відповідно до чинного законодавства, проведення експертизи проектів державних інформаційних систем та ресурсів.

Виходячи з вищевикладених проблем, для їх правового закріплення в інтересах формування і розвитку єдиного інформаційного простору України доцільно визначити перелік першочергових законодавчих та інших правових актів, які забезпечують правову основу формування та розвитку єдиного інформаційного простору України і які визначають вимоги до стандартизації технологічних процесів і сертифікації технічних, програмних засобів та інформаційних продуктів.

Використана література

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки: Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V. – Режим доступу: //www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg =537-16

2. Актуальні проблеми інформаційної безпеки України / Національна безпека і оборона. – 2001. – № 1(13). – Режим доступу: //www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD13 _ukr.pdf

3. Баранов А. Информационный суверенитет или информационная безопасность? / Національна безпека і оборона. – 2001. – № 1(13). – С. 70-76.

4. Інформаційна безпека України: проблеми та шляхи їх вирішення (Заочний круглий стіл): Григорій Лазарєв / [М. Жулинський, О. Зінченко, О. Бєлов та ін.] / Національна безпека і оборона. – 2001. – № 1(13). – С. 66-68.

5. Задорожня Л.М., Раціборинський Б.Л. До огляду стану законодавства України у інформаційній сфері // Правова інформатика. – 2008. – № 4(20). – С. 71-75.

6. Гуцалюк М. Інформаційна безпека України: нові загрози та організація протидії // Правова інформатика. – 2004. – № 3. – С. 39-43.

7. Новицький А.М., Касянюк Т.С. Інформаційне законодавство України: окремі питання систематизації // Правова інформатика. – 2009. – № 2(22). – С. 17-24.

8. Брижко В.М. Про сучасну інформаційну політику // Правова інформатика. – 2009. – № 2(22). – С. 31-43.

9. Швець М., Брижко В. До питання систематизації інформаційного законодавства України // Правова інформатика. – 2007. – № 4(16). – С. 5-7.

10. Гаврилов І. Розвиток інформаційного простору: нові можливості, нові загрози / Національна безпека і оборона. – 2001. – № 1(13). – С. 77-79.

11. Задорожня Л. До питання огляду законодавства в інформаційній сфері // Правова інформатика. – 2004. – № 3. – С. 20-25.

12. Швець М., Гладківська О. Проблеми взаємовідношення правової інформатики та інформаційної безпеки // Правова інформатика. – 2006. – № 1(9). – С. 5-11.

13. Брижко В.М. Про узгодженість понять у сфері інформаційного права // Правова інформатика. – 2009. – № 1(21). – С. 39-45.

14. Марущак А.І. Забезпечення доступу до інформації як функція держави // Правова інформатика. – 2008. – № 2(18). – С. 24-29.

15. Марущак А.І. Забезпечення доступу до інформації: визначення поняття // Правова інформатика. – 2008. – № 3(19). – С. 24-30.

16. Інформаційна безпека України: проблеми та шляхи їх вирішення : заочний “круглий стіл”) / [М. Жулинський, О. Зінченко, О. Бєлов та ін.] / Національна безпека і оборона. – 2001. – № 1(13). – С. 61-62.

17. Інформаційна безпека України: проблеми та шляхи їх вирішення : заочний “круглий стіл” / [М. Жулинський, О. Зінченко, О. Бєлов та ін.] / Національна безпека і оборона. – 2001. – № 1(13). – С. 62-63.

~~~~~~~~~~~~~~ * * * ~~~~~~~~~~~~~~
~~~~~~~~~~~~~~