

1

Актуальні проблеми

**державного
управління**

УДК 093.2:35

В.В. Антонюк

ІЄРАРХІЯ КЕРІВНИХ ДОКУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ: ШЛЯХИ ВПОРЯДКУВАННЯ

***Анотація.** Досліджено ієрархію керівних документів державної політики інформаційної безпеки та шляхи її впорядкування, окреслено важливі завдання щодо побудови цілісної системи регулювання сфери інформаційної безпеки.*

***Ключові слова:** керівні документи, державна політика, інформаційна сфера, інформаційна безпека, кібербезпека.*

Antonyuk V.V. Hierarchy of administrative documents state policy on information security: the path ordering.

***Annotation.** The structure guidelines state of information security policy and ways to optimize it, outlined the important task of building an integrated system with respect to the regulation of the security.*

***Key words:** guidelines, public policy, information environment, information security, cybersecurity.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Система забезпечення національної безпеки може ефективно функціонувати, маючи надійний нормативно-правовий фундамент, який регламентує і спрямовує розвиток певної системи. До цього фундаменту належать керівні документи державної політики, що створюють основу стратегічного планування, – концепція, доктрина, стратегія, програми, проекти та плани, що регулюють суспільні відносини у сфері національної безпеки. Серед основних завдань, які покладаються на систему забезпечення національної безпеки, є зокрема розробка (уточнення) концепцій, доктрин, стратегій, інших керівних документів – науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо забезпечення національної безпеки [9].

Значною мірою складнощі у прийнятті та практичній реалізації різноманітних концепцій, стратегій, доктрин тощо зумовлені відсутністю усталеної системи ієрархії керівних документів державної політики та неусвідомленням відмінності їх від інших нормативно-правових актів. Нерозв'язаність цієї проблеми призводить до нестабільної та незбалансованої державної політики та зменшує ефективність державного управління.

Незважаючи на наявність в Україні нормативно-правової бази з питань забезпечення інформаційної безпеки, що побудована за роки незалежності, саме інформаційна безпека й досі залишається позбавленою цілісної системи правового забезпечення, побудованої за єдиною логікою формування та з чітко встановленою взаємною підпорядкованістю різних видів документів. І досі серед широкого чиновницького загалу існує нерозуміння відмінностей між концепцією, стратегією, доктриною (ці документи розглядаються як однозначні, однопорядкові і власне риторичні). Тривають і наукові дискусії щодо їх ієрархії. Ця проблема виходить поза межі суто державної політики інформаційної безпеки, на прикладі чого і побудовано цю статтю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні проблема ієрархії керівних документів державної політики вивчається в межах трьох наукових напрямків – аналізу політики національної безпеки, стратегічного планування та функціонування системи нормативно-правових актів. Ці наукові дискусії є відокремленими, і комплексного спільного обговорення теми досі не відбулося.

Проблеми структуризації керівних документів державної політики є предметом дослідження таких вітчизняних учених, як А. Баровська [1; 2], В. Богданович [3], В. Ліпкан [5], А. Семенченко [3], Г. Ситник [9] та ін. Так, А. Семенченко [3] акцентує увагу на актуальності аналізу процесу стратегічного планування в контексті державної інформаційної політики. Він зазначає, що процес прийняття адміністративно-політичних рішень розкладається на дві частини – формування політики та державне управління. Стратегія, як правило, опиняється

посередині: вона включає елементи політики і є переходом до державного управління, що надалі розгортається у програмах, проектах, планах.

Голова Правління Центру політико-правових реформ І. Коліушко зазначає, що в наукових дискусіях окремо не розглядається Програма діяльності Кабінету Міністрів – єдиний документ державної політики, закріплений в Конституції України. Так само поза увагою залишилося і співвідношення цієї Програми й щорічного послання Президента. Доктрина, на його думку, не може затверджуватися ані законом, ані указом, адже вона генерується наукою. Концепція і стратегія є документами галузевої державної політики і на практиці сьогодні використовуються як рівноправні [4].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Російський науковий дискурс щодо проблематики документів, які визначають державну політику, використовує державно-управлінський підхід до проблеми, що головним чином є результатом досліджень Центру проблемного аналізу та державно-управлінського проектування. Експерти Центру В. Багдасарян, М. Вілісов, Д. Журавльов, І. Рєпін, С. Сулакшин, В. Якунін акцентують увагу на доктринах як стратегічних документах державної політики. І в українських, і в російських аналізованих джерелах проблемним питанням є розуміння базових понять і категорії при формуванні та реалізації державної політики. Наголошуємо на їх важливості для синхронізації дій, єдиного розуміння змісту пропозицій, що виробляються.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження ієрархії керівних документів державної політики інформаційної безпеки та шляхи її впорядкування. Відповідно до мети постають такі завдання: дослідити сучасну ієрархію керівних документів державної політики інформаційної безпеки, окреслити важливі завдання щодо правового забезпечення такої політики та необхідність побудови цілісної системи її регулювання.

Виклад основного матеріалу. За останні роки прийнято низку документів, що були покликані регулювати сферу інформаційної безпеки. Затвердження 2009 року Доктрини інформаційної безпеки України, яка за задумом її розробників була «основою для розроблення проектів концепцій, стратегій, цільових програм і планів дій», спричинило оцінку цього кроку як найнеефективнішого шляху від постановки завдань та формулювання мети до практичного результату, адже «що таке є Доктрина, як не стратегічний, програмовий і концептуальний документ?» [8].

Наразі триває підготовка Закону України «Про кібернетичну безпеку України», що має зафіксувати ключові терміни у сфері кібербезпеки, визначити поняття об'єкта критичної інфраструктури та механізми захисту таких об'єктів, принцип побудови Єдиної загальнодержавної системи протидії кібернетичним загрозам та її складовим, вирішити проблеми міжвідомчого координування та повноваження суб'єктів забезпечення кібернетичної безпеки держави. Існує намір після його ухвалення затвердити відповідну Стратегію. Цей підхід наражається на аналогічні заперечні аргументи, що закон є нормативно-правовим актом прямої дії та не потребує на своє розгортання прийняття інших документів такого рівня.

На сьогодні державна політика інформаційної безпеки керується такими керівними документами:

- Доктрина інформаційної безпеки України; Концепція технічного захисту інформації в Україні;

- закони України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-ХІІ, «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05.07.1994 № 80/94-ВР, «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-ХІІ, «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI;

- постанови Кабінету міністрів України «Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах» від 29.03.2006 №373, «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» від 27 листопада 1998 р. №1893.

Але, незважаючи на таку кількість прийнятих нормативно-правових актів, інформаційна безпека й досі не має логічної системи регулювання з чітко встановленою взаємною підпорядкованістю різних видів управлінських документів.

Незбалансованою є перспектива розвитку цієї сфери державно-управлінської діяльності, що дає змогу виокремити такі проблеми:

1. Відсутня стратегія розвитку інформаційної безпеки.

2. Державне регулювання сфери інформаційної безпеки має виразний коротко- та середньостроковий характер.

3. У цілому означений масив керівних документів державної політики позбавлений загальної логіки формування. До ідентичних за видом документів застосовано відмінні підходи. Також не встановлено взаємної підпорядкованості різних видів документів.

З огляду на вищезазначене держава потребує осмисленої та чіткої системи (а не просто масиву) нормативно-правових актів, що визначають державну політику інформаційної безпеки та регламентують напрямки діяльності органів державної влади в цієї сфері. Така системність зумовлюється не лише очевидними причинами необхідності стандартизації та систематизації нормативно-правового поля, але й ієрархічною моделлю законодавства, що закріплена Конституцією України, забезпеченням практичної реалізації тріади «національні цінності – національні інтереси – національні цілі» [6, с.213], необхідністю формування нерозривного зв'язку між національними цінностями та результатами діяльності держави.

На сьогодні на офіційному рівні лише Рада національної безпеки й оборони України запропонувала певну ієрархію керівних документів державної політики: Доктрина → Концепція → Стратегія → Програма → План.

Водночас вітчизняні науковці пропонують й інші підходи до розгортання ієрархії керівних документів державної політики, зокрема:

Концепція → Доктрина → Стратегія → Програма (Г. Ситник);

Концепція → Доктрина → Закон (В. Ліпкан)

Стратегія → Концепція → Доктрина → Програма (А. Кузьменко).

І якщо щодо самої послідовності (ієрархії) документів існують різні погляди, то щодо її обов'язковості думка є одностайною. Тому оскільки загальновизнаного підпорядкування керівних документів державної політики немає, потрібним є нормативно-правове врегулювання цього питання, що належить сфері законодавства, яке визначає систему стратегічного планування.

На сьогодні в Україні існує низка відповідних нормативно-правових актів, в жодному з яких не розглядаються доктрини та концепції. Наразі триває підготовка Проекту закону «Про державне стратегічне планування» [7], що має закріпити термінологію, систему та класифікацію таких документів і є передбаченим президентською програмою реформ.

На думку А. Баровської, цей законопроект не позбавлений недоліків [1].

По-перше, у тексті знову не передбачено концепцій і доктрин, а також національних проектів, що їх має сучасна українська практика державного управління. Відсутність останніх свідчить про інерцію розробників законопроекту, адже національні проекти по суті аналогічні за рівнем програмам, але мають особливий фокус реалізації, процес управління та механізм ухвалення.

Відсутність перших двох видів документів свідчить про виключення з процесу унормування так званих концептуально-доктринальних актів, що характеризуються вищим рівнем абстракції, ширшим колом питань і є первинними щодо стратегій. Винести їх поза межі процесу стратегічного планування, що є предметом відповідного Законопроекту, не доцільно, оскільки в такий спосіб буде порушено створення цілісної ієрархічної системи керівних документів державної політики.

По-друге, Законопроект тими строками, що їх визначено для довгострокового (понад 5 років), середньострокового (від 3 до 5 років) та короткострокового (1 рік) періодів, усе ще не відповідає «класичним» підходам до визначення строків стратегічного планування. Як у теорії, так і на практиці періодичність стратегічного планування визначається таким чином: довгострокова перспектива – 10-20 років, середньострокова – 4(5)-10 років, короткострокова – 1-3(4) років.

По-третє, у Законопроекті визначено взаємозв'язок між плануванням і проведенням виборів народних депутатів. Тим самим пропонується нормативне закріплення положення про пріоритетне значення для соціально-економічного розвитку держави, плановість якого

намагаються забезпечити за допомогою цього Закону, політичного чинника, передбачуваність якого складно забезпечити. Також ця норма суперечить сутності стратегічного управління, що полягає в досягненні першочерговості перспективного розвитку порівняно з політичними циклами й відповідно кон'юнктурними механізмами управління.

Таким чином, можна констатувати такі висновки:

1. З-поміж керівних документів державної політики, що визначають діяльність органів влади в сфері інформаційної безпеки, документів вищого рівня (доктрин, стратегій, концепцій) з питань забезпечення інформаційної безпеки не прийнято, а концепції та основні засади, що регулюють інформаційну політику держави, пов'язані лише з питаннями новітніх інформаційних технологій.

2. Сфера інформаційної безпеки залишається позбавленою цілісної системи документів стратегічного характеру.

3. Ця проблема є частиною більш значного питання відсутності структурованої (на законодавчому рівні) ієрархії керівних документів державної політики, за якої масив керівних документів позбавлений загальної логіки (наприклад, коли до ідентичних за видом документів застосовано відмінні підходи та не встановлено взаємної підпорядкованості різних видів документів).

4. Аналіз стратегічних документів в інформаційній сфері виявляє наявне принципове нерозуміння на законодавчому рівні того, що керівні документи державної політики не обмежуються стратегіями, програмами, планами, але й включають доктрини, концепції та національні проекти і мають бути результатами процесу стратегічного планування.

На сьогодні найбільш вірогідним засобом упорядкування сфери стратегічного планування буде розроблений нині законопроект «Про державне стратегічне планування», проте деякі вітчизняні дослідники вважають за доцільне врахувати в його тексті такі елементи [2]:

– з метою формування чіткої та не перевантаженої зайвими видами документів ієрархії доцільно прирівняти «основні засади» до концепцій або доктрин, оскільки на практиці предметні межі цих документів збігаються;

– чітко визначити та обґрунтувати ієрархію керівних документів державної політики: доктрин, концепцій, стратегій, програм, національних проектів та планів;

– щодо кожного різновиду документа передбачити форму та механізм набуття чинності;

– у додатку до закону подати структуру кожного різновиду таких документів.

А також:

1. У процесі діяльності Конституційної Асамблеї з удосконалення конституційного регулювання відносин достатньо компетенції учасників правотворчого процесу щодо ухвалення актів сучасної української практики реалізації державної політики – доктрин, концепцій, стратегій.

2. Подолати практику буквального трактування положень Конституції про компетенцію Верховної Ради в частині «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики», адже «основні засади» є швидше збірним поняттям, що визначає сутність схвалюваних актів, а не їх назву. Передбачити варіант розв'язання цієї проблеми в процесі підготовки пропозицій Конституційної Асамблеї. До моменту проведення конституційної реформи розглянути можливість залучення Конституційного Суду України для розв'язання цієї проблеми, зокрема у спосіб ухвалення відповідного рішення.

3. У зв'язку зі штучністю введення в правовий обіг актів з назвою «основні засади» та фактичною ідентичністю їх предметних меж відповідним межам концепцій або доктрин (що необхідно визначити за кожним конкретним актом індивідуально) провести відповідні зміни з їх перейменування.

4. Зважаючи на те, що найбільш вірогідним інструментом упорядкування сфери стратегічного планування буде поданий до Верховної Ради Законопроект «Про державне стратегічне планування» (реєстр. № 9407), доцільно врахувати в його тексті такі положення [7]:

– керівні документи державної політики (формалізовані) – це нормативно-правові акти, що визначають перспективу розвитку у відповідній сфері, установлюють обов'язковість активної діяльності органів державної влади з її досягнення і є результатом процесу стратегічного планування;

– установити таку ієрархію керівних документів державної політики: Доктрина → Концепція → Стратегія [Державні цільові] → Програми → Національний проект → План.

– визначити призначення (місію) та предметні межі тих документів, що досі не мають загального правового регулювання, зокрема доктрина розвиває засадничі положення Конституції в певній сфері суспільних відносин; містить основні принципи, що визначатимуть її розвиток, і встановлює відповідну перспективу; концепція визначає «коридор» можливих рішень для досягнення положень доктрини – містить альтернативні моделі реалізації (зокрема й перелік необхідних до прийняття нормативно-правових актів), що внаслідок завершення електоральних циклів чи за наявності такої потреби можуть змінювати пріоритетність упровадження, залишаючи напрямок розвитку незмінним.

Висновки з даного дослідження. У сучасній Україні відсутня стратегія розвитку інформаційної сфери в цілому та інформаційної безпеки як її частини. Державне регулювання цієї сфери має виразний коротко- та середньостроковий характер. Документами вищого рівня (концепціями та основними засадами) охоплено виключно напрямки, пов'язані з новітніми інформаційними технологіями в їх різних виявах – управлінському, соціальному, техніко-технологічному.

З огляду на вищезазначене держава потребує осмисленої та чіткої системи (а не просто масиву) нормативно-правових актів, що визначають державну політику та регламентують напрямки діяльності органів державної влади. Така системність зумовлюється не лише очевидними причинами необхідності стандартизації та систематизації нормативно-правового поля, але й ієрархічною моделлю законодавства, що закріплена Конституцією України, забезпеченням практичної реалізації тріади «національні цінності – національні інтереси – національні цілі».

Перспективи подальших розвідок. Предметом подальших наукових досліджень автора має стати розробка основних положень щодо моделі правового супроводу державної політики інформаційної безпеки з використанням зарубіжного досвіду.

Список використаних джерел

1. Баровська А. В. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери)". Аналітична доповідь / Баровська А. В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/keryv_dok-305a5.pdf
2. Баровська А. Структура керівних документів державної політики в інформаційній сфері: нагальні проблеми та шляхи впорядкування". Аналітична записка / Баровська А. В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/572/>
3. Богданович В. Ю. Підхід до розробки теоретичних засад стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави / Богданович В. Ю., Семенченко А. І. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niisp.org/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2006_2
4. Круглий стіл «Державна інформаційна політика: оптимізація структури керівних документів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/666/>.
5. Ліпкан В. А. Національна безпека України : навчальний посібник / В. А. Ліпкан. – К., 2009. – 576 с.
6. Мельник В. Конституція України в ієрархічній структурі законодавства: науково-теоретичний аспект / Мельник В. // Право України. – 2009. – №5. – С.61.
7. Проект Закону про державне прогнозування та стратегічне планування : Проект закону від 05.02.2010 р. № 6042 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36957.
8. Северин О. Доктринально говорячи / О.Северин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stop-x-files-ua.org/?p=1809>
9. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою (теорія і практика) : монографія / Ситник Г. П. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.