

Методологічні аспекти

адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки в Україні



О. В. Олійник

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України

У статті проаналізовано методологічні аспекти забезпечення інформаційної безпеки як складової національної безпеки України.

Ключові слова: інформаційна безпека, інформаційний простір, інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура, національна безпека, адміністративне законодавство, державна політика.

В статье проанализированы методологические аспекты обеспечения информационной безопасности как составляющей национальной безопасности Украины.

Ключевые слова: информационная безопасность, информационное пространство, информационные ресурсы, информационная инфраструктура, национальная безопасность, административное законодательство, государственная политика.

The article analyzes the methodological aspects of information security as a component of the national security of Ukraine.

Keywords: information security, principles of the informational security, information infrastructure, national security, administrative law, public policy.

Методологічні адміністративно-правові засади забезпечення інформаційної безпеки повинні містити їх обґрунтування, передбачати їх осмислення і закріплення відповідними юридичними нормами. Наука адміністративного права, адміністративне законодавство та навчальна дисципліна цієї галузі права на основі запропонованих досліджень методологічних засад сприятиме вирішенню існуючих проблем у сфері, що досліджується, а саме: забезпеченню виконання державою головного обов'язку, спрямованого на утвердження прав і свобод людини і громадянина; визначенню і забезпеченню практичної реалізації адміністративної правоздатності, адміністративної дієздатності та адміністративної деліктоздатності суб'єктів України у сфері забезпечення інформаційної безпеки; формуванню загальнодержавної централізованої, ієрархічно побудованої системи державного управління у сфері забезпечення інформаційної безпеки, відносини в якій мають регулюватися; забезпеченню координації діяльності всіх суб'єктів у сфері, що досліджується тощо.

Питання інформаційної безпеки стало предметом наукових дискусій у рамках робіт таких вчених, як І. Арістова, І. Березовська, В. Голубев, В. Гурковський, О. Дзьобань, О. Додонов, Р. Калюжний, В. Конах, Б. Кормич, Ю. Максименко, А. І. Марущак, В. Цимбалюк, О. Юдін, Р. Юсупов та ін.

Вагомий внесок у розроблення і розвиток сучасної теорії та практики адміністративного права зробили відомі українські вчені, зокрема: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, С. Гончарук, Є. Додін, Р. Калюжний та ін.

Проте зазначені дослідження та наукові праці містять лише фрагментарні

наукові методологічні розробки у сфері забезпечення інформаційної безпеки України. Проблема обґрунтування методологічних аспектів адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки України залишається практично не дослідженою.

Метою нашого дослідження є визначення і обґрунтування методів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері забезпечення інформаційної безпеки, формування на цій основі пропозицій теоретичного, методологічного значення, а також науково-обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на підвищення його ефективності.

Науковим дослідженням вважають цілеспрямоване вивчення об'єкта (предмета чи явища), під час проведення якого шляхом застосування спеціальних наукових методів розкриваються закономірності розвитку даного об'єкта, формулюються нові знання про нього, пояснюються закони його функціонування і вказуються або передбачаються шляхи та форми використання отриманого знання в інтересах суспільства.

Звідси випливає, що будь-яке наукове дослідження можна здійснювати лише на підставі цілком конкретних методів, що набувають ознак найважливішого засобу досягнення його мети.

Під поняттям «метод» (від грец. *methodos* – шлях дослідження, теорія вчення) – прийнято розуміти спосіб досягнення будь-якої мети, вирішення конкретного завдання; сукупність прийомів або операцій практичного чи теоретичного освоєння (пізнання) дійсності [1, с. 83].

Б. Кормич вважає, що державно-правовий механізм інформаційної безпеки являє собою сукупність державних інститутів, задіяних у процесі формування і впровадження державної політики,

їх ролі та відносин, що підпорядковані чіткій ієрархії правових норм і принципів, що складається з трьох взаємопов'язаних елементів. Він визначає: по-перше, це сукупність державних інституцій, задіяних у процесі формування і впровадження політики інформаційної безпеки, тобто інституціональний механізм інформаційної безпеки; по-друге, це сукупність ролей та відносин, які включають правові відносини, що виникають при проведенні такої політики, та специфічні ролі, форми і методи діяльності суб'єктів проведення політики інформаційної безпеки; по-третє, це ієрархічна сукупність правових норм та принципів, які регулюють зміст та процес проведення цієї політики, тобто правовий механізм інформаційної безпеки [4, с. 120-121].

У Доктрині інформаційної безпеки Російської Федерації визначені правові, організаційно-технічні методи, які розглядаються як загальні методи забезпечення інформаційної безпеки [2, розд. II]. Аналіз змістовної сутності методів, закріплених у Доктрині Російської Федерації, дає підстави для висновків стосовно методів, закріплених у цьому документі, які мають спрямованість на: вдосконалення законодавства щодо регулювання відносин усіх суб'єктів у сфері забезпечення інформаційної безпеки, розмежування їх повноважень та підвищення правозастосовчої функції федеральних органів виконавчої влади та органів виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації, тобто є методами адміністративного права; значна частина методів, які закріплені у Доктрині Російської Федерації, є складовими інформаційного права та спрямовані на формування і захист інформаційних ресурсів, їх поширення, використання за допомогою інформаційно-телекомунікаційних систем, під-

вищення надійності спеціального програмного забезпечення тощо. Окремі методи, що містить цей документ, відносяться до фінансового права.

Як зазначає А. Марущак, неоднозначними залишаються наукові погляди на існування власного методу правового регулювання інформаційного права України. Позиція дослідників стосовно визначення методу правового регулювання інформаційного права як «системного комплексного застосування методів конституційного, цивільного, адміністративного, трудового та кримінального права та застосування методів приватноправового регулювання» видається такою, яку необхідно розвивати. Водночас він вважає, що одним з основних завдань інформаційного права як науки є виокремлення власного методу правового регулювання [3, с. 22].

Методологічні проблеми як науки адміністративного права, так і формування методів державного управління у сфері забезпечення інформаційної безпеки України, усунення недоліків юридичної науки з цих питань, які окреслив Ю. Тодика, мають базуватися та реалізовуватися на відповідній ідеологічній основі [5, с. 43]. А. Рачинський таку основу вважає ідеологічними імперативами вироблення ефективних механізмів оптимізації публічної влади [6, с. 355-356].

Методологія адміністративного права та методи державного управління у сфері забезпечення інформаційної безпеки мають бути спрямовані на реалізацію ідеологічної функції конституційного права, тобто ідей і цінностей, закріплених Конституцією України, а саме: пріоритету прав і свобод людини і громадянина, інтересів громадянського суспільства; розбудови України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держа-

ви; формування національної ідеї, яка об'єднує суспільство на основі загальнолюдських цінностей, таких як державність, патріотизм, духовність, конституційний порядок, суспільний мир і злагода, справедливість і добробут; захист інтересів особи, суспільства, держави від зовнішніх і внутрішніх загроз і небезпек тощо.

Наука адміністративного права виділяє методи правового регулювання і методи державного управління, визначає їх відмінність і взаємозв'язки.

Методи правового регулювання є реалізацією державно-владних повноважень єдиним органом законодавчої влади, яким є Верховна Рада України, яка створює законодавчу базу, в тому числі і щодо забезпечення інформаційної безпеки України, правові норми якої регламентують у цій сфері: правовідносини між суб'єктами України, виходячи із конституційної правової норми про те, що забезпечення інформаційної безпеки є найважливішою функцією держави, справою всього українського народу; законодавче визначення і розмежування повноважень, прав і обов'язків усіх суб'єктів; систему контролю і координацію діяльності щодо забезпечення інформаційної безпеки; державний нагляд за додержанням законодавства у сфері забезпечення інформаційної безпеки; порядок матеріально-технічного і фінансового забезпечення; адміністративну відповідальність за порушення правових норм чинного законодавства з питань забезпечення інформаційної безпеки. Отже, методи правового регулювання є функціями науки адміністративного права.

Методи державно-управлінської діяльності є реалізацією повноважень державної виконавчої влади стосовно сфери інформаційної безпеки, яка реалізується визначенням і забезпеченням

виконання підзаконних нормативних актів, спрямованих на додержання правових норм Конституції України та законів України з цих питань. Отже, методи управління є функціями суб'єктів, визначених адміністративним правом, яким надані певні владні повноваження.

Методи державного управління стосовно забезпечення інформаційної безпеки ми відносимо до міжвідомчих функцій суб'єктів державно-управлінської діяльності, які поширюються на всі сфери життя і діяльності особи, суспільства, держави, тобто на сферу економіки, соціально-культурну та адміністративно-політичну сфери. Виходячи із широкого розуміння забезпечення інформаційної безпеки як системоутворюючого фактора всіх складових національної безпеки, вважаємо, що державне управління у цій сфері має бути спрямоване на досягнення головної мети, виконання завдань та реалізацію принципів державної політики інформаційної безпеки. Методи державного управління, тобто функції суб'єктів, яким надані певні владні повноваження, мають тісні зв'язки з методологічними функціями конституційного права, які визначають і обґрунтовують такі поняття, як «суверенітет, носієм якого і єдиним джерелом влади є народ», основи правового статусу людини і громадянина, політичних партій і громадських організацій, всіх гілок державної влади. Це має дуже важливе значення для науки адміністративного права та формування методів державного управління.

Цілковито підтримуємо висновки В. Колпакова про те, що проблема методів діалектична, що між методами адміністративного права немає і не може бути антагоністичних суперечностей, що управлінська діяльність за своєю природою адміністративна. А тому за-

стосовані методи не можуть бути неадміністративними, незалежно від вкладеного в них змісту [7, с.188-189].

Конституція України (ст. 15) встановила, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Отже, наведена правова норма дає можливість різних підходів до аналізу адміністративно-управлінського процесу та застосовувати як традиційні, так і нові методи, які визначатимуться предметом науки адміністративного права, що перманентно вдосконалюється і розвивається. Отже, предметом адміністративного права є сукупність управлінських відносин, що формуються у сфері державного управління. Предметом правового регулювання адміністративного права щодо теми нашого дослідження є правове регулювання відносин у сфері державного управління забезпеченням інформаційної безпеки.

Метод адміністративного права здійснює адміністративну функцію правового регулювання суспільних відносин. Поняття предмета і методу правового регулювання специфічні для будь-якої галузі права, в тому числі адміністративного, і є основою для їх характеристики.

Метод адміністративного права регулювання відносин між владними і підвладними суб'єктами реалізується такими прийомами і способами, як приписи, заборони, дозволи.

Для формування і забезпечення функціонування системи забезпечення інформаційної безпеки України доцільне комплексне застосування як методів адміністративного права стосовно регулювання суспільних відносин у цій сфері діяльності, так і методів державного управління як способів і прийомів управлінських впливів державних

органів на певних суб'єктів відповідно до владних повноважень, закріплених правовими нормами.

Визначення методів у сфері забезпечення інформаційної безпеки та їх впровадження у життя потребують подолання недооцінки адміністративно-правового регулювання цього важливого напряму державно-управлінської діяльності, об'єднання в єдину систему існуючих фрагментарних підходів до вирішення завдань у цій сфері.

Правове регулювання стосовно державного управління у сфері забезпечення інформаційної безпеки має включати здійснення комплексу системних превентивних заходів державними органами всіх гілок влади, відповідно до їх компетенції, з наданням гарантій захисту всіх сфер життєдіяльності особи, суспільства, держави.

Для вирішення проблем правового регулювання відносин та цілеспрямованого державного управління у сфері забезпечення інформаційної безпеки розглянемо змістовну сутність запропонованої нами класифікації методів.

Метод системності. Даний метод має важливе значення для будь-якої галузі права. На основі системного бачення можливо визначити роль і місце адміністративно-правового регулювання відносин у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Лише системний метод дозволить визначити адміністративно-правовий статус усієї сукупності суб'єктів, яким надані державно-владні повноваження щодо формування і реалізації державної політики забезпечення інформаційної безпеки у сфері економіки, соціально-культурної і адміністративно-політичної сфер. Метод системності є основоположним щодо правового закріплення спрямованості діяльності суб'єктів усіх гілок влади на виконання

головної мети і завдань забезпечення інформаційної безпеки.

Метод формування централізованої, ієрархічно побудованої системи державного управління, правовідносини в яких регулюються і здійснюються на владних імперативних засадах. Деякі дослідники цей метод називають методом субординації, підпорядкованості.

В основі правовідносин ієрархічно побудованої системи управління є державно-владні юридично зобов'язуючі впливи на підвладних суб'єктів. Забезпечення інформаційної безпеки є спеціальним видом діяльності, який не відноситься до безпосередніх галузевих повноважень міністерств, відомств та інших суб'єктів. У сфері, що досліджується, цей метод має передбачати забезпечення інформаційними заходами, прийомами і способами безпеку діяльності суб'єктів, напрямів реалізації державної політики у сфері їх компетенції тощо. Централізованість та ієрархічність побудови системи державного управління у сфері, що досліджується, передбачає формування у центральних (галузевих) і місцевих (територіальних) підвладних органах спеціальних структур (підрозділів, служб, посадових осіб), які організують виконання рішень вищих суб'єктів державно-владних повноважень.

Взаємовідносини спеціальних структур у складі галузевих і територіальних підвладних суб'єктів державного управління у сфері забезпечення інформаційної безпеки мають характер подвійного підпорядкування. Реалізація прав і виконання обов'язків зазначених спеціальних структур має здійснюватися під безпосереднім керівництвом керівника суб'єкта державного управління. Загальнодержавне організаційне і методичне керівництво спеціальними структурами (підрозділи, служби, поса-

дові особи) у складі суб'єктів державного управління має здійснюватися спеціально уповноваженим органом державної влади з питань забезпечення інформаційної безпеки.

Метод координації має передбачати як централізоване, так і децентралізоване диспозитивне регулювання відносин у сфері державного управління забезпечення інформаційної безпеки.

Порівняльно-правовий метод формування правових механізмів адміністративно-правового регулювання. Методологія науки адміністративного права повинна мати спрямованість на формування в Україні суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави та забезпечення інформаційної безпеки державного будівництва, соціально-економічного розвитку, прав і свобод людини і громадянина, громадянського суспільства тощо.

Порівняльно-правовий метод має розглядатися як важливий інструмент аналізу адміністративно-правового процесу і підвищення ролі науки адміністративного права щодо регулювання відносин у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Запропонований метод має важливе значення для: врахування наукових здобутків вітчизняних і зарубіжних дослідників-адміністративістів; аналізу законотворчої і правозастосовчої діяльності у нашій країні та використання досвіду інших країн; формування виваженої, логічно завершеної системи адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки та ліквідації «білих плям» з цих питань в галузі адміністративного права.

Наука адміністративного права має застосовувати широкий комплекс різноманітних методів, які дають можливість вдосконалення методології цієї науки та підвищення її ролі в законо-

творчому і правозастосовчому процесі з питань забезпечення інформаційної безпеки.

Вважаємо, що адміністративно-правове регулювання відносин у сфері, що досліджується, доцільно розглядати в контексті з методами державно-управлінської діяльності, тобто методами державного управління. Лише такий підхід має бути основою методології адміністративного права, спрямованої на формування системи забезпечення інформаційної безпеки.

Д. Овсянко методи державного управління класифікує, виходячи із функцій суб'єктів державного управління, які використовуються під час виконання основних етапів діяльності, і спеціальні, які застосовуються під час реалізації окремих функцій або на окремих стадіях протидії загрозам [8, с. 123].

Сучасній науці адміністративного права відома різноманітність підходів до класифікації методів державного управління, серед яких: адміністративні, тобто позаекономічної прямої дії, та економічні, які є методами непрямого впливу; морально-політичні, економічні, організаційні, адміністративно-директивні; морально-ідеологічні, соціально-політичні, економічні, адміністративні; методи переконання, заохочення і примусу тощо.

До найбільш важливих спеціальних методів державного управління у сфері, що досліджується, ми відносимо адміністративно-інформаційний метод, адміністративно-політичний метод та метод прогнозування і планування.

Адміністративно-політичний метод передбачає формування державою, як одного з найбільш важливих суб'єктів політичного життя, створення політичної системи країни, напрямів її розвитку, забезпечення національної безпеки та її інформаційних складових. Для ре-

алізації своїх уявлень з цих питань органи державної влади застосовують політично-правові, організаційні, кадрові, фінансові тощо ресурси.

Застосування адміністративно-політичного методу в сучасній Україні має більше негативних, ніж позитивних наслідків. Це обумовлено тим, що формування політичної системи, державної внутрішньої і зовнішньої політики, в тому числі у сфері забезпечення інформаційної безпеки здійснюється політичною силою або політичними силами, які отримали владу. Зміна провладних політичних сил означає суттєві зміни політичного і соціально-економічного розвитку, змісту адміністративних реформ, розгляду з протилежних позицій проблеми забезпечення інформаційної безпеки тощо. Відсутність правонаступництва є головною вадою, що гальмує розбудову України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, робить забезпечення інформаційної безпеки надзвичайно проблематичною.

Досвід успішних країн свідчить про те, що напрями політичного і соціально-економічного розвитку визначаються стратегією державної політики на тривалу перспективу, яка отримала підтримку власного населення, принаймні його більшості. Політичні сили, які приходять до влади, та опозиція ведуть політичну боротьбу лише за впровадження найбільш ефективних методів, способів, заходів досягнення стратегічних цілей.

Адміністративно-інформаційний метод є реалізацією функції держави, спрямованої на інформаційне забезпечення державної внутрішньої і зовнішньої політики, досягнення головної мети і завдань у сфері забезпечення інформаційної безпеки. У сфері державного управління цей метод має передбачати засто-

сування способів, заходів і засобів державної інформаційної політики для формування необхідної свідомості і поведінки суб'єктів України, захисту інтересів особи, суспільства, держави.

Метод прогнозування і планування – це один з важливих методів державного управління, який дозволяє своєчасно виявляти у сфері, що досліджується, як загальнодержавні, так і міжвідомчі, галузеві та територіальні проблеми, і осмислено на підставі результатів прогнозування здійснювати планування запобіжних заходів з питань захисту національних інтересів і адекватного реагування на негативні безпекогенні чинники, попередження і нейтралізацію джерел внутрішніх і зовнішніх інформаційних загроз.

Забезпечення інформаційної безпеки в широкому її розумінні передбачає використання запропонованого методу на всіх напрямках державного управління, спрямованого на прогнозування ризиків, потенційних і реальних загроз, викликів і небезпек щодо реалі-

зації державної політики в економічній, соціально-гуманітарній, адміністративно-політичній сферах. Як прогнозування, так і перманентне планування і застосування запобіжних заходів з цих питань є справою усіх центральних і місцевих органів державного управління відповідно до сфер їх компетенції.

Цілком закономірно, що застосування запропонованих методів адміністративного права та методів державного управління сприятиме формуванню важеної державної внутрішньої і зовнішньої політики забезпечення інформаційної безпеки та створенню відповідної сучасним реаліям системи державного управління у цій сфері.

При подальшому дослідженні науковий інтерес представляють питання щодо подолання відставання адміністративного права стосовно правового регулювання відносин у сфері забезпечення інформаційної безпеки, пов'язаної з постіндустріальним етапом розвитку та глобалізаційними інформаційними процесами.

Список використаної літератури

1. *Клименюк О. В.* Методологія та методи наукового дослідження : навч. посіб. / О. В. Клименюк. – К. : Міленіум, 2005. – 186 с.
2. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации : утверждена Президентом РФ от 9.09.2000 г. // Российская газета. – 2000. – 28 сент.
3. *Марущак А. І.* Пріоритети розвитку інформаційного права України / А. І. Марущак // Інформація і право. – 2011. – № 1. – С. 22.
4. *Кормич Б. А.* Інформаційна безпека : організаційно-правові основи : навч. посіб. / Б. А. Кормич. – К. : Кондор, 2008. – 382 с.
5. Конституційне право України : підруч. для студентів вищих навч. закладів / за заг. ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : ІнЮре, 2002. – 544 с.
6. Публічна влада та управління : принципи і механізми реалізації / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Чернівці : Технодрук, 2008. – 432 с.
7. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
8. *Овсянко Д. М.* Административное право / Д. М. Овсянко ; под ред. Г. А. Туманова. – М. : Юристъ, 1999. – 123 с.