

УДК 342.1:35.083.8

*РОЗВАДОВСЬКИЙ Олександр Броніславович*

## **ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ ТА СЛУЖБОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

**Постановка проблеми.** Ефективне функціонування системи забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації значною мірою залежить від державної політики у цій сфері.

Державна політика спрямована, передусім, на своєчасне виявлення проблем забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації, аналіз причин їх виникнення та шляхів вирішення. Ці проблеми нерозривно пов'язані з основними напрямками державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки як складової національної безпеки.

Чинним законодавством визначено, що однією із загроз національній безпеці у сфері інформаційної безпеки є розголошення інформації, яка становить державну таємницю, а також службової й іншої інформації, спрямованої на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави [1–3]. Водночас, на сьогодні на законодавчому рівні не чітко визначено основні напрями державної політики щодо забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом, у Доктрині інформаційної безпеки України [3] акцент робиться лише на технічному захисті такої інформації.

Все це потребує дослідження сутності та основних складових державної політики щодо забезпечення охорони державної таєм-

ниці й службової інформації та наукового обґрунтування концептуальних положень такої політики в сучасних умовах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання державної політики у різних сферах суспільних відносин висвітлюються у працях учених Г.Атаманчука, В.Холопова, І.Гаврада, Л.Сморгунова, Г.Ситника та інших. Зокрема, В.Пилипчук, А.Марущак, М.Галамба, В.Хлевицький, О.Юрченко, визначаючи основні напрями державної політики у сфері інформаційної безпеки, торкаються окремих питань державної політики щодо охорони інформації з обмеженим доступом. Водночас засади державної політики щодо забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації досі комплексно не досліджувалися.

**Метою статті** є дослідження сутності державної політики щодо забезпечення охорони державної таємниці й службової інформації, визначення її цілей, завдань, принципів, напрямів і концептуальних положень у сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Для розуміння сутності державної політики щодо забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації, насамперед з'ясуємо етимологію понять “політика” і “державна політика”.

Поява терміна “політика” пов’язана з давньогрецьким філософом Аристотелем, який у своєму трактаті “Політика” розкриває її зміст як узагальнення проблем розвитку держав, правління і урядів (усезагальна форма соціальних зв’язків).

У XIX столітті політику визначають як мистецтво використання можливостей, що дало поштовх для розвитку функціонального підходу до її розуміння. Прихильниками цього підходу були представники системного аналізу – американські науковці Толкотт Парсонс, Девід Істон, Габріель Алмонд та інші. Зокрема Толкотт Парсонс зазначав, що “політика становить сукупність способів організації визначених елементів тотальної системи відповідно до однієї з її фундаментальних функцій, а саме: ефективної дії для досягнення спільних цілей” [4].

Сьогодні політика розглядається як цілеспрямована діяльність, пов’язана із прийняттям відповідальних рішень у певній галузі взаємин. Тобто це управлінська діяльність стратегічного рівня щодо внутрішніх та зовнішніх правостосунків і взаємодій. У широкому розумінні політика – це визначений напрям такої діяльності (програма дій) або сукупність засобів (інструментів) та методів для реалізації певних інтересів для досягнення визначених цілей у певному соціальному середовищі.

Загалом політика – це план, курс або напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо [5]. Таке розуміння політики найбільш застосовуване для визначення державної політики.

Навколо визначення поняття “державна політика” виникає багато суперечок, що пов’язано з багатоаспектністю та багатогранністю явища.

Як зазначає український науковець І.Гаврада, “державна політика – відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади стосовно певного питання чи комплексу питань, яка здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства” [6].

Дослідник Л.Пал визначає державну політику як “напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для

розв’язання певної проблеми чи сукупності взаємопов’язаних проблем” [7, с. 22].

Г.Атаманчук визначає державну політику як сукупність цілей та завдань, які практично реалізуються державою, і засобів, що використовуються при цьому [8, с. 57].

Державна політика також визначається як “напрямок дій, регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів стосовно певної теми, що здійснюється державним органом чи його представниками” [9].

В.Холопов стверджує, що державна політика у певній сфері – це система взаємопов’язаних, послідовних управлінських впливів, які об’єднані єдиною метою, об’єктом і принципами діяльності [10, с. 77].

Учені Е.Янг і Л.Куїнн [11, с. 5–6] визначають основні характеристики державної політики, до яких відносять такі:

- це курс дій або стратегія;
- дії реалізуються одним представником влади чи владним органом, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити, або багатьма “гравцями”;
- реакція держави на реальні життєві потреби чи проблеми, тобто така політика намагається реагувати на конкретні потреби або проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій чи органів влади;
- політика зорієнтована на досягнення мети;
- це прийняття рішень, спрямованих на вирішення проблеми;
- обґрунтування дій, тобто логічні пояснення, на яких ґрунтується державна політика;
- рішення має бути ухвалене, а не становити намір чи обіцянку.

Російські вчені, узагальнюючи різні погляди, визначають державну політику як “політичний процес управлінського впливу переважно інститутів виконавчої влади держави на основні сфери суспільства, що спирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень як під час розроблення, так і здійснення стратегії й тактики регулювального та організаційного впливу на всі компоненти й аспекти функціонування і розвитку економіки, соціальної сфери й інших підсистем суспільства

шляхом розміщення ресурсів, розподілу, перерозподілу суспільних благ та інших заходів” [12, с. 67].

Отже, державна політика – це курс дій, обраний органами влади для вирішення певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем. У процесі формування державної політики приймаються рішення, спрямовані на розв’язання проблеми, створюється механізм реалізації цих рішень, розробляється відповідний інструментарій.

Проаналізувавши загальні теоретичні уявлення про державну політику, вважаємо, що *державна політика щодо забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації* – це діяльність уповноважених органів державної влади з управління системою забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом, що передбачає визначення мети, завдань, принципів, напрямів і комплексних заходів, спрямованих на запобігання витоку та розголошенню державної таємниці й службової інформації, впровадження інших превентивних заходів, своєчасне виявлення й припинення розвідувальних спрямувань спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб до такої інформації, інших впропорунень у цій сфері.

Метою вказаної політики є своєчасне виявлення джерел реальних і потенційних загроз у цій сфері, аналіз причин їх виникнення, способів нейтралізації й попередження шляхом розроблення адекватних організаційно-правових заходів.

Основними завданнями державної політики щодо забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації є:

– створення умов для своєчасного виявлення джерел загроз у цій сфері й визначення можливих наслідків їх дії;

– визначення комплексу превентивних заходів із запобігання витоку і розголошенню інформації з обмеженим доступом та нейтралізації або зменшення негативних наслідків реалізації загроз;

– забезпечення отримання своєчасної, повної й точної інформації для прийняття

управлінських рішень з охорони державної таємниці та службової інформації;

– удосконалення організаційно-правової діяльності з метою гармонізації державних, суспільних й особистих інтересів у цій сфері, недопущення обмеження права громадян на вільний доступ до інформації;

– забезпечення технічного захисту інформації з обмеженим доступом;

– здійснення взаємовигідного міждержавного співробітництва у сфері забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом.

До принципів державної політики в зазначеній сфері можна віднести такі:

– верховенство права юридичних та фізичних осіб, діяльність яких пов’язана з інформацією з обмеженим доступом;

– недопущення обмеження права громадян на вільний доступ до інформації з урахуванням обмежень, що визначені законами;

– централізовано-децентралізоване державне керівництво системою забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом;

– системний підхід до вирішення проблем забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації;

– зацікавленість уповноважених осіб у вирішенні проблем забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації;

– персональна відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері інформації з обмеженим доступом.

Основними напрями державної політики щодо забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації, на нашу думку, є:

– створення нормативно-правової основи забезпечення охорони державної таємниці й службової інформації;

– розроблення та вжиття комплексних заходів для захисту державної таємниці й службової інформації;

– удосконалення правового режиму отримання доступу, зберігання та використання інформації, яка становить державну таємницю й службову інформацію;

– розроблення контррозвідувальних заходів, спрямування їх на протидію спеціаль-

ним службам іноземних держав, а також організацій, окремих груп і осіб, які намагаються отримати інформацію з обмеженим доступом;

– розвиток технічного захисту інформації з обмеженим доступом;

– визначення компетенції державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій у сфері забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації;

– підвищення ефективності боротьби із комп'ютерною злочинністю в умовах подальшої комп'ютеризації оброблення закритої інформації;

– запобігання поширенню інформації, розголошення якої може погіршити стан національної безпеки України;

– здійснення моніторингу з метою аналізу й розроблення заходів для усунення недоліків і негативних чинників, що можуть сприяти витоку інформації з обмеженим доступом, а також подальшого удосконалення системи забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації;

– здійснення контролю за реалізацією заходів з охорони державної таємниці й службової інформації та недопущення обмеження свободи слова і права громадян на вільний доступ до інформації;

– розвиток партнерських відносин з іноземними державами у сфері забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом.

Відповідно до основних напрямів можна виокремити п'ять етапів формування державної політики щодо забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації.

*Перший етап* – ініціювання державної політики – передбачає визначення та аналіз суспільних проблем у сфері охорони державної таємниці та службової інформації, формування мети і пріоритетів державної політики. Виокремлюють два види суспільних проблем: ті, що перебувають під контролем уповноважених державних структур і вирішуються ними, й ті, які виникають у вказаній сфері, але поки що знаходяться поза увагою держави.

Визначення й вивчення проблем повинно передувати розробленню державної політики у цій сфері та покладатися в її основу на всіх подальших етапах її формування – від початкового аналізу ситуації, визначення проблем та вибору шляхів їх вирішення до регулярних оцінок досягнутих результатів.

Законом України “Про основи національної безпеки України” та Стратегією національної безпеки України “Україна у світі, що змінюється” [1; 13] визначено основні напрями державної політики з питань національної безпеки, які тільки фрагментарно стосуються забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом. Значною мірою це є результатом відсутності в Україні кваліфікованого аналізу та прогнозування державної політики щодо забезпечення охорони державної таємниці й службової інформації, а також ефективних механізмів її впровадження. Внаслідок цього проблеми захисту національних інтересів у зазначеній сфері стають предметом дослідження та обговорення переважно тоді, коли вони вкрай загострилися. Натомість, як свідчить практика, проблеми забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації, які потребують відповідних державно-управлінських рішень, мають розглядатися ще на стадії свого зародження.

Початковий аналіз ситуації повинен бути ретельним та охоплювати різні фактори: вивчення рівня й видів порушень у сфері охорони інформації з обмеженим доступом, їх наслідків; аналіз правових та інституційних механізмів запобіжних заходів; розвідувальну активність спецслужб іноземних країн тощо.

*Другий етап* – розроблення державної політики – передбачає узгодження цілей, завдань і підготовку комплексу заходів із забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом, а також засобів їх реалізації.

Розроблення державної політики щодо забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації є складною проблемою внаслідок свого комплексного характеру, бо передусім передбачає системне урахування (збалансованість) сукупності економі-

чних, соціологічних, психологічних та інших чинників.

Комплексність і збалансованість означає, що система заходів, визначених державною політикою, повинна охоплювати органи державної влади, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, діяльність яких пов'язана з інформацією з обмеженим доступом, тощо. При цьому необхідно дотримуватись балансу превентивних, адміністративних, кримінальних, цивільно-правових заходів.

Отже, державна політика розробляється з урахуванням багатьох обставин та умов органами державної влади за участю інших суб'єктів – державних органів, дослідницьких центрів й інших структур, робота яких пов'язана з інформацією з обмеженим доступом.

Державну політику щодо державної таємниці як складову засад внутрішньої й зовнішньої політики відповідно до статті 4 Закону України “Про державну таємницю” визначає Верховна Рада України [2]. Що стосується службової інформації з обмеженим доступом, то це питання потребує законодавчого врегулювання.

*Третій етап* – ухвалення державної політики – включає прийняття управлінського рішення із закріплення розробленого комплексу заходів у концептуальних, програмних й інших документах щодо забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом.

У процесі аналізу проблем у сфері охорони інформації з обмеженим доступом важливіша роль відведена оцінюванню управлінських рішень, що передбачає постановку проблеми, визначення мети, вибір альтернатив її досягнення, визначення критеріїв їх оцінювання, оцінку альтернатив, а також моделювання з метою прогнозування можливих наслідків реалізації вибраної альтернативи.

Розроблення відповідних концепцій, доктрин, стратегій, програм, планів повинно узгоджуватися як внутрішньо (всі елементи документа мають бути взаємопов'язаними та не суперечити один одному), так і зовнішньо (документ повинен відповідати

загальним напрямам державної політики, враховувати повноваження й реальні можливості суб'єктів системи забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом, а також базуватися на надійних теоретичних засадах й історичному досвіді). Це дає змогу здійснити системний аналіз проблемних питань, які виникають у процесі розроблення державної політики у цій сфері та обґрунтувати раціональні варіанти шляхів її реалізації в концептуальних документах.

*Четвертий етап* – реалізація державної політики – включає впровадження прийнятих рішень і програм, здійснення та моніторинг виконання передбачених заходів.

Слід зауважити, що по кожному із визначених напрямів політики повинні бути враховані належні ресурси з огляду як на наявність необхідних ресурсів в інституціях, що покликані забезпечувати їх реалізацію, так і на здатність проводити належний моніторинг та оцінювання. Поняття ресурсів необхідно трактувати не лише в матеріальному та фінансовому контексті, але й включати у нього експертний й інтелектуальний потенціал, наявність людських ресурсів та рівень їх підготовки. І хоча наявність ресурсів та можливостей не можна спрогнозувати точно, враховуючи довготривалість строків дії державної політики, слід спробувати мінімізувати ризики її провалу у результаті нестачі ресурсів.

*П'ятий етап* – оцінка державної політики – спрямований на перевірку її ефективності, якості й регулювання шляхом моніторингу і контролю виконання. Наслідком цього етапу може бути коригування заходів із забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації, їх доповнення.

Результативність державної політики щодо забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації забезпечується:

- по-перше, визначенням чітких та реалістичних цілей (мети) й напрямів;
- по-друге, якістю аналізу проблеми у цій сфері та розроблених альтернативних управлінських рішень;
- по-третє, обізнаністю з метою, принципами, напрямками державної політики й дотриманням уповноваженими державними

органами основоположних управлінських цінностей, до яких відносять надійність, прозорість, підзвітність, відповідальність, адаптивність, ефективність.

Необхідно враховувати, що результати впровадження державної політики можуть бути отримані лише протягом тривалого часу, шляхом постійного оцінювання та дієвого моніторингу, які повинні бути пріоритетом. При визначенні критеріїв оцінювання слід брати до уваги їх різний характер (розрізняючи за виміром сприйняття політики і практичними результатами) та рівень надійності, а також збалансованість якісних і кількісних показників.

Результати дослідження правових аспектів і методологічних засад формування системи охорони інформації з обмеженим доступом дозволяють визначити головні концептуальні положення державної політики щодо забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації, які, на нашу думку, насамперед мають включати:

1. Удосконалення правового регулювання забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом. Насамперед, це стосується охорони службової інформації. Порядок віднесення інформації до службової, а також порядок доступу до неї згідно зі ст. 21 Закону України “Про інформацію” [14] регулюється законом. Для вирішення пов’язаних із цим проблемних питань невідкладним є розроблення відповідного законодавчого акта.

2. Координацію роботи центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення здійснення державної політики у сфері охорони службової інформації. На сьогодні відсутнє законодавче визначення службової інформації й не установлений відповідний координуючий орган.

Щодо інформації, яка становить державну або іншу захищену законом таємницю, згідно зі ст. 5 Закону України “Про державну таємницю” Кабінет Міністрів України спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади щодо забез-

печення здійснення державної політики у сфері охорони державної таємниці [2]. Проте відповідний координуючий орган Кабінетом Міністрів України не визначений, що також потребує правового урегулювання.

3. Удосконалення взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, діяльність яких пов’язана з державною таємницею та службовою інформацією.

4. Розвиток інформаційних і телекомунікаційних технологій, що використовуються в роботі з інформацією з обмеженим доступом.

5. Модернізація систем технічного захисту інформаційних мереж, які застосовуються в роботі з таємною та службовою інформацією.

6. Здійснення взаємовигідного міждержавного співробітництва у сфері забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом.

**Висновки.** Виходячи із сутності державної політики щодо забезпечення охорони державної таємниці та службової інформації, що визначається як цілеспрямована діяльність органів державної влади з вирішення проблем охорони інформації з обмеженим доступом, досягнення й реалізації суспільно значущих цілей у цій сфері, а також визначального впливу на вільний доступ до інформації, украй важливе значення має наукове забезпечення державної політики. Воно полягає у проведенні фундаментальних і прикладних досліджень, формуванні наукових центрів, дослідницьких груп, які займаються вивченням актуальних проблем у цій сфері й розробленням рекомендацій для уповноважених державних органів.

На етапі формування державної політики щодо забезпечення державної таємниці та службової інформації важливим є зосередження уваги на її експертно-аналітичному забезпеченні, розробленні методології аналізу, виробленні механізму моніторингу впровадження та критеріїв оцінювання ефективності реалізації.

## Список використаних джерел

1. Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV “Про основи національної безпеки України” // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Закон України від 21 вересня 1999 р. № 1079-XIV “Про внесення змін до Закону України “Про державну таємницю” // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 49. – Ст. 28.
3. Указ Президента України від 8 липня 2009 року № 514/2009 “Про Доктрину інформаційної безпеки України” // Офіційний вісник України. – 2009. – № 52. – Ст. 1783.
4. Пугачёв В.П. Введение в политологию / В.П.Пугачёв, А.И.Соловьёв. – М., 1995.
5. Webster’s new universal unabridged Dictionary. – New-York : Barnes Noble books 1996. – P. 1497.
6. Гаврада І. Цензура як прояв недемократичності державної політики України у сфері засобів масової інформації / І.Гаврада // Політичний менеджмент / [голов. ред. Ю.Ж.Шайгородський]. – 2006. – № 5. – С. 95–106.
7. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А.Пал ; пер. з англ. І.Дзюби. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
8. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учеб. / Г.В.Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с.
9. Kilpatrick, Dean, “Definitions of Public Policy and Law” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml>.
10. Холопов В.А. Государственное и муниципальное управление : учеб. пособ. / В.А.Холопов. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2010. – 364 с.
11. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : практич. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е.Янг, Л.Куїнн ; пер. з англ. С.Соколик; наук. ред. пер. О.Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 120 с.
12. Государственная политика и управление : учеб. : в 2-х ч. / [под ред. Л.В.Сморгунова]. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – Ч. 1. – 384 с.
13. Указ Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року “Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України” // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – Ст. 1749.
14. Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII “Про інформацію” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

---

---

**Аннотация:** В статье исследуется сущность и основные составляющие государственной политики относительно обеспечения охраны государственной тайны и служебной информации в современных условиях.

**Ключевые слова:** государственная политика, государственная тайна, служебная информация.

**Abstract:** This article deals with the nature and main components of the state policy on ensuring the protection of state secrets and official information under current conditions.

**Key words:** state policy, state secret, classified information.