

ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ

§ 1 Інформаційна безпека і державний суверенітет

Як ми вже визначили, інформаційна безпека може розглядатися як елемент або підсистема національної безпеки. Національне законодавство України надає великого значення інформаційній складовій національної безпеки. Так, норма ч. 1 ст. 17 Конституції України встановлює, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу».¹ В даному контексті інформаційна безпека розглядається на одному рівні з такими невід’ємними атрибутами державності, як суверенітет і територіальна цілісність. Хоча потрібно зазначити, що ці явища не є однопорядковими. Всі аспекти національної безпеки, в тому числі і інформаційна, ґрунтуються на такому явищі, як державний суверенітет.

Саме державний суверенітет, «політико-юридична властивість державної влади, яка означає її верховенство та повноту всередині країни, незалежність і рівноправність ззовні»², надає можливість та права відповідним органам державної влади здійснювати конкретні заходи щодо захисту інформаційної безпеки. Декларація про державний суверенітет України визначає державний суверенітет України як «верховенство,

¹ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – С. 141.

² Скакун О.Ф. Теория государства и права. – Харьков: Консум, Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 45.

самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах»¹.

Оскільки йдеться про інформаційну безпеку як складову національної безпеки, то її джерелом потрібно вважати не лише суверенітет держави, а й суверенітет народу та нації як суб'єктів інформаційних відносин.

Аналіз проблеми інформаційної безпеки неодмінно ставить питання, яке багато в чому є ключовим: чи існує окремий вид суверенітету – інформаційний?

У Законі України «Про інформацію» така дефініція є, але чіткого тлумачення її змісту немає. Так, ст. 53 цього закону «Інформаційний суверенітет» хоча і встановлює, що «основою інформаційного суверенітету України є національні інформаційні ресурси»², але змісту самого поняття інформаційного суверенітету не розкриває.

До інформаційних ресурсів України, згідно з нормами ст. 53 Закону «Про інформацію», входить вся належна їй інформація, незалежно від змісту, форм, часу і місця створення. Україна самостійно формує інформаційні ресурси на своїй території і вільно розпоряджається ними, за винятком випадків, передбачених законами і міжнародними договорами.

Таким чином, у рамках Закону «Про інформацію» інформаційний суверенітет переважно розглядається як невід'ємне право держави формувати та розпоряджатися інформаційними ресурсами, які перебувають в її власності відповідно до національного та міжнародного законодавства. Але варто зазначити, що в такому випадку мова йде не про суверенітет, а про реалізацію права власності держави на певні види майна та майнових прав.

Але ми маємо підстави говорити про тенденцію в законотворчій діяльності, спрямовану на визнання існування такого специфічного явища, як інформаційний суверенітет. Ще в 1999 р. постановою Верховної Ради України «Про проект закону України про інформаційний суверенітет і інформаційну безпеку України» Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації запропоновано «доопрацювати проект Закону України про інформаційний суверенітет та

¹ Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України, 1990. – № 31. – Ст. 429.

² Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України, 1992. – № 48. – Ст. 650

інформаційну безпеку України з урахуванням зауважень і пропозицій народних депутатів України і внести його на розгляд Верховної Ради України для повторного першого читання».¹

На сьогоднішній день до Верховної Ради внесено цілий ряд проєктів Закону про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку, які мають певні відмінності в підходах до розгляду проблеми інформаційного суверенітету. Ясна річ, у нормативно-правовому акті, який буде прийнято, цілком можуть бути використані зовсім інші погляди, але, на нашу думку, ці проєкти являють цінність для аналізу самої проблеми та визначення існуючих сучасних підходів до її вирішення.

Так, згідно з проєктом Закону про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку, внесеного народним депутатом Віталієм Шевченком від фракції Народного Руху (ст. 2), «інформаційний суверенітет України – це право держави на формування і здійснення національної інформаційної політики відповідно до Конституції і законодавства України, міжнародного права в національному інформаційному просторі України.

Здійснення інформаційного суверенітету України включає:

- законодавче визначення та забезпечення державою стратегічних напрямів розвитку і захисту національного інформаційного простору, цілісної державної інформаційної політики;
- визначення норм, засад і меж діяльності зарубіжних та міжнародних суб'єктів в національному інформаційному просторі України;
- формування та захист інтересів України в світовому інформаційному просторі, міжнародних інформаційних відносинах;
- гарантування інформаційної безпеки України».²

Інший законопроект було внесено народним депутатом Левком Лук'яненком. В ньому, знову ж таки в ст. 2 «Поняття та зміст інформаційного суверенітету», автор пропонує таке визначення:

«Інформаційний суверенітет України – це право держави на формування і здійснення національної інформаційної політики відповідно до Конституції і законодавства України, міжнародного права в національному інформаційному просторі України.

¹ Постанова Верховної Ради України «Про проєкт закону України про інформаційний суверенітет і інформаційну безпеку України» від 21 вересня 1999 року № 1072 – XIV.

² Проєкт Закону України «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» від 7 липня 1998 р.. Вноситься народним депутатом України Віталієм Шевченком (Народний Рух України). – Текст № 1207 / <http://www.rada.kiev.ua/>

Здійснення інформаційного суверенітету України включає:

- законодавче визначення та забезпечення державою стратегічних напрямів розвитку і захисту національного інформаційного простору, цілісної державної інформаційної політики;
- визначення норм, засад і меж діяльності зарубіжних та міжнародних суб'єктів в національному інформаційному просторі України;
- формування та захист інтересів України в світовому інформаційному просторі, міжнародних інформаційних відносинах; гарантування інформаційної безпеки України».¹

І, нарешті, ще один варіант законопроекту належить народному депутату України І.С. Чижу. Згідно із ст. 2 цього законопроекту:

«Інформаційний суверенітет України – це невід'ємне право людини, суспільства, держави на самовизначення та участь у формуванні, розвитку і здійсненні національної інформаційної політики відповідно до Конституції та чинного законодавства України, міжнародного права в національному інформаційному просторі України.

Здійснення інформаційного суверенітету України включає:

- законодавче визначення та забезпечення стратегічних напрямів розвитку і захисту національного інформаційного простору;
- визначення норм, засад і меж діяльності зарубіжних та міжнародних суб'єктів в національному інформаційному просторі України;
- формування та захист інтересів України в світовому інформаційному просторі, міжнародних інформаційних відносинах;
- участь у заходах, що сприяють сталому розвитку національного інформаційного простору України та зміцненню її суверенітету;
- гарантування інформаційної безпеки України.

Інформаційний суверенітет України забезпечується шляхом проведення цілісної державної інформаційної політики відповідно до Конституції, чинного законодавства України і міжнародного права шляхом реалізації відповідних доктрин, стратегій, концепцій і програм, що торкаються національної інформаційної політики України».²

Однією з відмінностей запропонованих законопроектів є те, що в законопроектах В. Шевченка та Л. Лук'яненка інформаційний сувере-

¹ Проект Закону України «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України». Вноситься народним депутатом України Лук'яненком Л.Г. / <http://www.ipc.kiev.ua/>

² Проект Закону України «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» від 12 серпня 1999 р.. Вноситься народним депутатом України Чижем І.С. (в.о. 190). – Текст № 1207-d / <http://www.rada.kiev.ua/>

нітет розглядається саме як «право держави», тобто цілком і повністю пов'язується з державою, яка в такому випадку є носієм і єдиним суб'єктом цього суверенітету. На відміну від них, у законопроекті І. Чижі йдеться про «невід'ємне право людини, суспільства, держави», в цьому випадку як носія суверенітету можна розглядати триєдину систему, що складається з окремих громадян, соціальної спільності і держави як її територіальної організації. Так само ми можемо говорити і про багатосуб'єктну сутність інформаційного суверенітету.

Далі, в законопроектах В. Шевченка та Л. Лук'яненка зміст інформаційного суверенітету пропонується розглядати як право держави «на формування і здійснення національної інформаційної політики».

Водночас у законопроекті І. Чижі, крім практично ідентичного з першими, але багатосуб'єктного права людини, суспільства, держави на «участь у формуванні, розвитку і здійсненні національної інформаційної політики», до інформаційного суверенітету включається і «право людини, суспільства, держави на самовизначення». Щоправда, в контексті законопроекту це «право на самовизначення» виглядає дуже розмитим, бо не визначається об'єкт цього самовизначення, щодо якого воно повинно реалізовуватися. Можна лише припустити, що оскільки йдеться про інформаційний суверенітет, то це «право на самовизначення» повинно відрізнятися від задекларованого ООН права нації на самовизначення і в контексті законопроекту має певне значення саме в інформаційному аспекті.

Але наскільки згадані права держави або комплекс прав особи, суспільства та держави щодо проведення інформаційної політики можуть розглядатися як специфічний вид суверенітету?

Взагалі, держава може розглядатися як «організація суверенної політичної влади, яка в рамках правових норм і на певній території здійснює управління суспільними процесами і забезпечує безпеку особи та нації»¹. Політична влада в державі ґрунтується на ряді загальних принципів, і державна політика, по суті, виступає інструментом реалізації цієї влади. Причому принципи та механізми формування і проведення державної політики не залежать від об'єкта цієї політики (економіка, сільське господарство або інформаційні процеси), бо державна влада в демократичному суспільстві має чітко визначений законодавством набір інструментів впливу на об'єкти управління. Відмінності обумовлюються лише вектором спрямування цієї політи-

¹ Гелей С. Рутар С. Політологія: Навчальний посібник. – К.: Тов. «Знання», 1999. – С. 142.

ки – внутрішнім або зовнішнім, оскільки на власній території держава володіє всією повнотою влади, а зовні виступає лише одним з членів світового співтовариства і, згідно з принципами і нормами міжнародного права, повинна будувати свою політику на засадах рівноправного партнерства.

Державна політика знаходить свій формальний вираз у нормативно-правових актах, що приймаються органами державної влади. Але й національне законодавство так само будується на єдиних принципах і реалізується за допомогою єдиних механізмів держави. І, нарешті, здатність держави проводити власну політику та встановлювати обов'язкові для виконання норми ґрунтується на загальному явищі державного суверенітету.

Такі міркування, на нашу думку, дозволяють поставити під сумніве, що право держави проводити інформаційну політику може розглядатися як достатній доказ існування специфічного інформаційного суверенітету.

У всіх законопроектах, як ми бачимо, дефініція «інформаційний суверенітет» має дві складові: «національна інформаційна політика» та «національний інформаційний простір», на який ця політика поширюється.

Завдяки такій схемі реалізується один з невід'ємних компонентів такого явища, як суверенітет, який полягає в тому, що повнота державної влади та юрисдикція поширюється на певну, чітко визначену територію. Державна територія має чітко визначені межі – державний кордон з особливим юридичним статусом, визначений на міждержавному рівні шляхом делімітації та демаркації.

Так само ми можемо говорити, що економічний суверенітет держави поширюється на певну територію, якою виступає митна територія, що не завжди збігається з державною. Межі цієї території є митним кордоном, який так само, як і державний, має відповідний юридичний та міжнародно-правовий статус.

У названих нами законопроектах пропонується особливий вид просторової конструкції – «національний інформаційний простір» як сфера розповсюдження інформаційного суверенітету.

Зокрема, в законопроекті І. Чижа (ст. 4) «національний інформаційний простір України – це сфера (об'ємний простір), в якій здійснюються інформаційні процеси і на яку поширюється юрисдикція України».¹

¹ Проект Закону України «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» від 12 серпня 1999 р.. Вноситься народним депутатом України Чижем І.С. (в.о. 190). – Текст № 1207-d / <http://www.rada.kiev.ua/>

Водночас у тій же статті вказується, що «об'єктами національного інформаційного простору є інформаційна продукція в усіх її різновидах, включаючи твори літератури і мистецтва, наукові праці, публічні виступи, використані в інформаційній діяльності, національні інформаційні ресурси, інформаційні послуги, організаційні та майнові функціональні елементи інформаційної інфраструктури».¹

На нашу думку, такі міркування мають деякі логічні вади. Оскільки інформаційний простір є просторовою одиницею, то яким чином його об'єктом може бути інформаційна продукція, і взагалі виникають певні сумніви щодо адекватності дефініції «об'єкт простору».

Крім того, держава має конкретні механізми, що регулюють і обмежують переміщення через її кордони, тим самим детермінуючи їх. Це може бути, наприклад, візовий режим, тарифні та нетарифні бар'єри щодо переміщення товарів і послуг, процедури переміщення валюти та валютних цінностей як готівкових, так і безготівкових. Переміщення як особи, так і предмета через державний або митний кордон має певні юридичні наслідки. Можна виділити законне та незаконне переміщення (порушення).

Це дає нам змогу говорити про автономію та відокремленість території, на яку поширюється суверенітет держави. А що ж в інформаційній сфері? Чи існує чітко визначений інформаційний кордон, що відокремлює інформаційну територію однієї держави від іншої? Чи встановлює держава відповідні бар'єри на шляху інформації? В принципі так, деякі держави встановлюють. Наприклад, встановлює Північна Корея, встановлював колишній СРСР. Достатньо згадати мережу «глушників», які мали перешкоджати трансляціям західних радіостанцій. Але такі бар'єри є прямим порушенням загальновизнаного права людини на інформацію і не можуть існувати в державі, яка претендує на статус демократичної.

Хоча український законодавець і пропонує деякі заходи. Так, ст. 54 Закону «Про інформацію» як гарантії інформаційного суверенітету передбачає, що «інформаційний суверенітет України забезпечується:

- виключним правом власності України на інформаційні ресурси, що формуються за рахунок коштів державного бюджету;
- створенням національних систем інформації;

¹ Проект Закону України «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» від 12 серпня 1999 р.. Вноситься народним депутатом України Чижем І.С. (в.о. 190). – Текст № 1207-d / <http://www.rada.kiev.ua/>

встановленням режиму доступу інших держав до інформаційних ресурсів України;

використанням інформаційних ресурсів на основі рівноправного співробітництва з іншими державами».¹

За іншими думками, завданням держави в рамках захисту інформаційного суверенітету є забезпечення цілісності і недоторканності інформаційного простору. Так, зокрема, пропонується: «Держава виступає гарантом цілісності національного інформаційного простору України на основі:

єдиної державної політики, визначеної законами, обов'язковими для всіх учасників інформаційної діяльності в національному інформаційному просторі України незалежно від форм власності;

збереження права власності держави на провідні об'єкти національного інформаційного простору, використання нею належної бази та економічних важелів для здійснення регулятивного впливу на суспільні відносини в сфері інформації;

державної системи професійного навчання і підвищення кваліфікації працівників засобів масової інформації, наукової та експериментальної діяльності;

економічного забезпечення цільових програм, здійснення відповідних протекціоністських заходів».²

Але знову ж таки, подібна постановка питання щодо єдиної державної інформаційної політики, власності держави на провідні об'єкти національного інформаційного простору тощо повинна співвідноситись з відповідними правами людини, а також з цілим рядом міжнародно-правових зобов'язань України.

Так, наприклад, в Меморандумі про взаєморозуміння щодо співробітництва в сфері телекомунікацій і розвитку Всесвітньої інформаційної інфраструктури між урядом України та урядом Сполучених Штатів Америки сторони наголосили на своєму намірі керуватись принципами створення Всесвітньої інформаційної інфраструктури, для чого впроваджувати приватні інвестиції, конкурентний ринок, гнучку регулюючу систему, доступ без дискримінації та універсальне обслуговування. Саме такі підходи були зафіксовані у рішеннях Першої Все-

¹ Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст.650.

² Проект Закону України «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» від 12 серпня 1999 р.. Вноситься народним депутатом України Чижем І.С. (в.о. 190). – Текст № 1207-d / <http://www.rada.kiev.ua/>

світньої конференції з розвитку телекомунікацій Міжнародного союзу електрозв'язку (Буенос-Айрес, 1994 рік).¹

І нарешті, потрібно усвідомлювати об'єктивні обставини сьогодення, які призводять до розмивання та взаємопроникнення більшості елементів просторового буття держави.

На думку відомого американського дослідника Х. Клівленда, в «міжнародній політиці твердження про те, що інформація є власністю суверенних держав, виявляється найбільшою помилкою»². Одним з аргументів у цьому аспекті виступає те, що кожен запущений комунікаційний супутник знижує життєвість доктрини, згідно з якою суверенні держави повинні володіти або хоча б контролювати свої інформаційні ресурси.

У цьому зв'язку слід зазначити, що міжнародно-правова практика будується насамперед на принципі свободи інформації та гарантії інформаційних прав і свобод особи, одночасно розглядаючи права держави щодо регулювання інформаційних процесів лише в контексті її загальних суверенних прав.

Так, наприклад, повертаючись до згаданих в якості «могильників інформаційного суверенітету» штучних супутників, у прийнятій ЮНЕСКО Декларації керівних принципів щодо використання мовлення через супутники для вільного використання інформації, розвитку освіти і розширення культурних обмінів, ч. 1 ст. 2 передбачено, що «при мовленні через супутники повинні поважатися суверенітет та рівність усіх держав»; ст. 10 встановлює, що «при підготовці програм прямого мовлення на інші країни повинні братися до уваги розбіжності в національних законах країн, об'єктів мовлення», а ст. 11 передбачає, що «принципи цієї Декларації повинні застосовуватися з повною повагою до прав людини і основних свобод».³

Як ми бачимо, ніякої специфіки цим актом щодо інформаційного суверенітету не передбачено. Розглядаються лише загальні вимоги щодо рівності, суверенітету, верховенства права та, що немаловажно, гарантії прав і свобод людини.

¹ Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва в сфері телекомунікацій і розвитку Всесвітньої інформаційної інфраструктури між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки від 22 листопада 1994 р. м. Вашингтон.

² Cleveland H. The knowledge executive. Leadership in an information society. — New York: Truman Talley books, 1989. — P. 82.

³ Декларация руководящих принципов по использованию вещания через спутники для свободного распространения информации, развития образования и расширения культурных обменов от 15 ноября 1972 года

Існування в науковій літературі та ряді законопроектів поняття «інформаційний суверенітет» ряд дослідників схильні пояснювати не антидемократичною спрямованістю позицій авторів цих понять, а скоріше застарілими категоріями мислення. Так, на думку А. Баранова, «авторів такого визначення не можна звинувачувати в антидемократичних настроях. В дійсності вони виявилися заручниками свого підходу, в основу якого покладено поняття «інформаційний суверенітет». А «будували» це поняття (а звідси і весь законопроект) за аналогією з територіальним суверенітетом. Але в часи демократизації, найширшого запровадження сучасних інформаційних технологій вельми проблематично говорити про інформаційний суверенітет на територіальному рівні, тобто в аспекті недоторканності кордонів, недопущення зазіхань на територію тощо».¹ Замість інформаційного суверенітету названий автор пропонує говорити про інформаційну безпеку громадян, суспільства та держави, але разом з тим, як і багато інших, оперує поняттям «інформаційний простір». Так, наприклад, згідно з розробками Українського центру економічних і політичних досліджень, інформаційний простір України розглядається як «середовище, в якому здійснюється продукування, зберігання та поширення інформації і на яке розповсюджується юрисдикція України».²

В даному разі як основна детермінанта інформаційного простору виступає саме юрисдикція держави. Однак ми знову ж таки повертаємося до тих самих вад, що їх має визначення окремого інформаційного суверенітету. Наскільки ж необхідним є застосування саме в юридичній науці і практиці дефініції «інформаційний простір»?

Юрисдикція держави, як відомо, поширюється на її територію в межах державних кордонів, куди належать: суша, надра і континентальний шельф включно; води, куди відносяться територіальні — частина моря, що примикає до берега і не перевищує 12 морських миль; повітряний простір. До державної території прирівнюються території посольств, морські, річкові, повітряні та космічні кораблі під прапором або знаком держави (військові будь-де, цивільні лише на території держави або в міжнародних водах і повітряному просторі над ними), кабелі і трубопроводи, що прокладені у відкритому морі і з'єднують те-

¹ Баранов. А. Информационный суверенитет или информационная безопасность? // Национальная безопасность и оборона, 2001. — № 1. — С.71.

² Проект УЦЕПД. Концепція (основи державної політики) інформаційної безпеки України. // Національна безпека і оборона, 2001. — № 1. (13). — С. 51.

риторії держав, технічні споруди на континентальному шельфі або в надрах відкритого моря.¹

При цьому інформаційні процеси, що регулюються законодавством України, знову ж таки прив'язуються виключно до державної території. Але інформація, як абсолютно нематеріальна субстанція, яка до того ж здатна переміщуватися зі швидкістю світла, найменше залежить від територіальних обмежень. Одночасно можна зауважити, що спеціальний статус має виключна економічна морська зона та штучні острови і споруди в цій зоні, де, наприклад, заборонене проведення дослідницьких робіт без дозволу держави, або згадати передачі інформації за допомогою штучних супутників.

Ми вже наголошували на міжнародно-правовому принципі свободи інформації, в рамках якого конкурують, з одного боку, інтереси державної безпеки, а з другого — гарантії прав і свобод людини. Така конкуренція простежується в цілому ряді фундаментальних міжнародно-правових документів, і, що важливо, в них визначені конкретні випадки та межі втручання держави в інформаційні процеси. Інакше кажучи, в них формально закріплено відповідний баланс інтересів особи, суспільства та держави в інформаційній сфері і окреслені їхні права та обов'язки.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, який свого часу було ратифіковано Україною (ч. 2. ст. 19), встановлює, що: «Кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово, чи за допомогою друку або художніх форм вираження, чи іншими способами на свій вибір».²

Таким чином у названому акті підтверджується принцип свободи інформації, зокрема відкидається той факт, що вона повинна обмежуватись державними кордонами. Водночас (ч. 3. ст. 19) зазначається, що користування передбаченими в пункті 2 цієї статті правами накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність. Воно може бути пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними для поважання прав і репутації інших осіб;

¹ Див., напр., Теория государства и права. / под. ред. В.К. Бабаева. — М.: Юристъ, 1999 — С. 342 — 243.

² Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. Док. ООН А/RES/2200 А (XXI)

для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення.

Отже, ми можемо визначити пряму вказівку на випадки правомірного втручання держави в інформаційні відносини та встановлення відповідних правових обмежень — це захист законних прав і інтересів інших осіб та забезпечення безпеки держави і суспільства.

Іншим міжнародно-правовим актом, що визначив баланс особистих прав та компетенції держави в сфері інформаційних відносин, є Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини.¹ Стаття 10 цієї конвенції закріплює право людини на свободу виявлення поглядів, що, зокрема, включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів. Однак разом з тим нормами цієї статті визначається значний обсяг компетенції держави щодо регулювання інформаційних правовідносин. До компетенції держави, зокрема, віднесено право вимагати ліцензування радіомовлення, телебачення або кінопідприємств (ч. 1 ст. 10). Крім того, підкреслюється, що здійснення інформаційних свобод людини пов'язане з правами та обов'язками і тому може бути предметом встановлених законом формальностей, умов, обмежень і покарань. Згідно з ч. 2 ст. 10 названої конвенції подібні законодавчі обмеження і покарання є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров'я і моралі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Разом з визначенням обсягів правомірного втручання держави в інформаційні процеси відповідні норми Конвенції про захист прав і основних свобод людини показують, що зведення державної діяльності в інформаційній сфері виключно до питань захисту національної безпеки, як це пропонують деякі автори², також не відповідає сутності цього питання, оскільки коло проблем, що вирішуються шляхом встановлення правового регулювання інформаційної сфери, є значно ширшим.

¹ Конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Перший протокол та протоколи № 1, 4, 6, 7, 9, 10 та 11 до Конвенції (Рим, 4.XI.1950) / «European Treaty Series» — № 5.

² Див. Баранов. А. Информационный суверенитет или информационная безопасность? // Национальная безопасность и оборона, 2001. — № 1. — С.71.

Водночас ч. 2. ст. 10 цієї конвенції прямо вказує ще на одну важливу рису діяльності держави по регулюванню інформаційних відносин, а саме те, що в демократичному суспільстві прийнятне лише регулювання порядку реалізації людиною своїх інформаційних прав і свобод шляхом встановлення відповідних правових норм, а не шляхом забезпечення державної власності на основні інформаційні ресурси або проведенням єдиної інформаційної політики, оскільки останні випадки вже межують з неправомірним обмеженням з боку держави принципу свободи інформації.

На нашу думку, сказаного достатньо, щоб відмовитися від спроб винайти окремий «інформаційний» вид суверенітету. Суверенітет держави є єдиним і неподільним і охоплює всі аспекти державного життя. Однак потрібно говорити про певну інформаційну функцію держави та про компетенцію держави в інформаційній сфері.

§ 2 Компетенція держави в сфері інформаційної безпеки

Інформаційна функція держави та її компетенція в інформаційній сфері полягають у праві і навіть зобов'язанні держави регулювати інформаційні відносини. Детермінанти сучасного розвитку цивілізації ставлять питання про визнання існування інформаційної функції держави. Адже розпочата в 70 рр. XX століття інформаційна революція, що веде до формування постіндустріального інформаційного суспільства, виводить на перший план інформаційні та комунікативні аспекти діяльності держави, перетворюючи їх на головні соціально значущі напрями державної діяльності на конкретно-історичному етапі розвитку суспільства. А функції держави, як відомо, розвиваються та змінюються одночасно з розвитком самої держави і прямо залежать від зовнішніх та внутрішніх факторів суспільного розвитку і конкретних завдань, що стоять перед суспільством на даному історичному етапі.

Іншими словами, суспільні, економічні та політичні процеси обумовлюють виокремлення специфічної інформаційної функції держави. І справді, інформаційна діяльність держави на сьогоднішній день заслуговує визнання того, що вона являє собою «особливий механізм державного впливу на суспільні відносини та процеси, що визначає головні напрями та зміст її діяльності по управлінню суспільством»¹.

¹ Теория государства и права /под ред. В. К. Бабаева. – Москва, Юристъ, 1999. – С. 68

Важливою в цьому аспекті є теза про те, що відповідні напрями діяльності держави або коло завдань, що виконує держава, відповідають певним обов'язкам держави. Це можуть бути обов'язки, що прямо встановлюються правовими нормами, які містяться в законодавчих актах, або обов'язки, які бере на себе держава у відповідності з угодою.¹

Важливість і життєва необхідність виконання державою цілого ряду завдань в інформаційній сфері підкреслюється цілою низкою правових актів. Окрім згаданих нами в цьому розділі міжнародно-правових актів, що регламентують права людини та компетенцію держави в інформаційній сфері, цим самим питанням присвячено і ряд норм національного законодавства. Так, обов'язки держави в інформаційній сфері встановлюються нормами ч. 1. ст. 17 Конституції України, яка називає захист інформаційної безпеки однією з найважливіших функцій держави; нормами ч. 4 ст. 32 Конституції щодо судового захисту інформаційних прав громадян, ч. 3 ст. 34 Конституції в частині, що визначає компетенцію держави на законодавче обмеження інформаційних прав людини в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам; для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя тощо.

Крім того, слід мати на увазі норми ч. 2 ст. 3 Конституції, якими встановлюється, що права і свободи людини (в тому числі і права в сфері свободи слова та інформації – Б.К.) та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Завдання Української держави в інформаційній сфері також конкретизуються в інших нормативно-правових актах. Так, згідно з національною програмою інформатизації головною метою є забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією на основі широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави.²

¹ Общая теория права и государства /под ред. В. В. Лазарева – Москва, Юристь, 1996. – С. 44.

² Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 4 лютого 1998 року № 75/98-ВР.

Важливою особливістю виконання державою своєї інформаційної функції є специфіка її об'єкта — інформаційних та комунікаційних процесів, зокрема їх відкритість та здатність до всепроникнення. І одночасно важливою характеристикою є згадана нами конкуренція між правами держави щодо регулювання інформаційних процесів та правами і свободами людини. Таким чином, ми повинні відзначити, що регулювання інформаційних процесів з боку держави обмежується передусім відповідними гарантіями інформаційних прав особи, які і визначають компетенцію держави в інформаційній сфері.

Аналізуючи основні міжнародно-правові акти з прав людини та відповідні норми Конституції України, ми можемо окреслити конкретні випадки, коли допускається державне втручання в інформаційну сферу (причому лише правовими, а не адміністративними заходами) та встановлення відповідних нормативно-правових обмежень. Означені випадки і становлять компетенцію держави в інформаційній сфері. Ця компетенція держави визначена цілим рядом міжнародних та національних правових актів і складається з трьох основних компонентів:

- регулювання інформаційних відносин з метою забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності та громадського порядку, підтримання законності;
- регулювання інформаційних відносин з метою забезпечення прав і свобод громадян, здоров'я та моральності;
- і нарешті, регулювання інформаційних відносин у сфері комерційної інформації.

Такий підхід до розуміння інформаційної функції, інформаційної компетенції держави та відмови від поняття інформаційного суверенітету, що були обґрунтовані нами вище, дає можливість трохи інакше глянути і на деякі інші аспекти цих проблем. Так, підкреслена нами неоднорідність інформаційних відносин, яка обумовлює три основні складові інформаційної функції та відповідної компетенції держави, повинна відбиватися і в державній політиці в сфері інформації.

Як відомо, політика відбиває зміст державної діяльності в тому чи іншому напрямку. Але неоднорідність інформаційних відносин в інформаційній сфері, так само як і різний соціальний та правовий статус різних типів інформації (стратегічної, комерційної, вільної), вимагає і відповідної специфіки інформаційної політики. З другого боку, інформаційні процеси існують не ізольовано, а є складовою різних аспектів життєдіяльності людини, суспільства і держави: економіки, політики, освіти та науки, культури, національної безпеки тощо. Тому

потрібно говорити не про єдину інформаційну політику держави, як це іноді пропонується, а про інформаційну складову різних напрямків державної політики, а саме, відповідно до означених нами напрямків, про інформаційний аспект політики національної безпеки, інформаційний аспект політики щодо захисту прав людини та інформаційний аспект економічної політики.

Водночас з метою проведення економічної політики держави в інформаційній сфері необхідно замість аморфного поняття «інформаційний простір» ввести в законодавчу практику дефініцію «інформаційний ринок», яка б охоплювала будь-які інформаційні ресурси комерційного призначення, належні фізичним та юридичним особам-резидентам, а також інформаційні ресурси, які є об'єктом різного роду комерційних угод, хоча б однією зі сторін яких є фізичні або юридичні особи-резиденти. Саме на такій основі держава може здійснювати правомірне втручання у сферу комерційної інформації, запроваджувати протекціоністські заходи з метою захисту національного інформаційного ринку та підтримки вітчизняної інформаційної промисловості, будуть то засоби масової інформації чи виробники комп'ютерних програм, інформаційних технологій тощо.

Одним з найважливіших елементів реалізації державою своєї політики в інформаційній сфері є інформаційна інфраструктура. Інформаційна структура – невід'ємний елемент як стратегічних інформаційних ресурсів, що є основою обороноздатності держави, так і інформаційного ринку, який на сьогоднішній день багато в чому зумовлює економічний потенціал і перспективи розвитку держави.

Так, законом «Про концепцію національної програми інформатизації» (розділ IV п. 2)¹ окреслені основні складові національної інформаційної інфраструктури (національної інфраструктури інформатизації), що включає:

- міжнародні та міжміські телекомунікаційні і комп'ютерні мережі;
- систему інформаційно-аналітичних центрів різного рівня;
- інформаційні ресурси;
- інформаційні технології;
- систему науково-дослідних установ з проблем інформатизації;
- виробництво та обслуговування технічних засобів інформатизації;
- систему підготовки висококваліфікованих фахівців у сфері інформатизації.

¹ Закон України «Про Концепцію національної програми інформатизації» від 4 лютого 1998 року № 75/98-ВР

Слід також відзначити, що названа програма виділяє окрему категорію інформаційних ресурсів, причому в її рамках розвивається дещо відмінний від традиційного погляд на цю дефініцію. В той час, як дуже часто прийнято під інформаційними ресурсами розуміти і саму інформацію, і засоби її передачі та розповсюдження, згідно з Національною програмою інформатизації національна система інформаційних ресурсів – це розподілений банк даних і знань з різних галузей виробництва, науки, культури, освіти, торгівлі тощо. Передбачається, що ця система функціонуватиме з урахуванням високих вимог до надійності, швидкості доступу та захисту даних. Крім того, підкреслюється, що наявність вільного доступу до інформаційних ресурсів держави з боку як вітчизняних, так і закордонних споживачів сприятиме розвитку інформаційних послуг і становленню ринкового середовища країни.

Аналізуючи зміст та основні інструменти і засоби діяльності держави в інформаційній сфері, потрібно визначити, яке ж місце займають у цій діяльності питання інформаційної безпеки¹. На нашу думку, було б помилково охоплювати категорією інформаційної безпеки всю діяльність держави щодо регулювання інформаційних відносин. Ми вже обґрунтували власне бачення поняття «національна безпека» та сфери державної діяльності, які вона охоплює. Зокрема, ми підкреслювали, що національна безпека є лише однією з функцій держави, що актуалізується залежно від масштабів загрози цій безпеці, і те, що вона в звичайних обставинах не може мати всеохоплюючого характеру. Одночасно в цьому підрозділі ми ведемо мову про існування певної інформаційної функції держави, що само по собі ставить питання про її розмежування з функцією національної безпеки.

Для характеристики відповідних сфер та напрямків державної діяльності ми повинні відзначити, що на нинішньому етапі розвитку держави відбувається розмивання більшості аспектів її просторового буття, що нівелює шляхом дифузії межі між внутрішньодержавними та міжнародними проблемами. Так само відбувається певне розмивання меж між окремими напрямками державної діяльності. Завдяки цьому функція національної безпеки охоплює певну частину інших функцій держави: економічної, захисної, інформаційної тощо. На цій підставі ми можемо стверджувати, що сфери інформаційної функції

¹ Див., напр.: Кормич Б.А. Деякі проблеми інформаційної безпеки в Україні. // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип.. 14. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 180 – 185.

держави та національної безпеки перехрещуються, створюючи в частині свого перехрещення зону, в якій і знаходяться питання, що належать до сфери інформаційної безпеки. Звідси ми з однаковим успіхом можемо говорити як про інформаційні аспекти національної безпеки, так і про аспекти національної безпеки в інформаційній сфері. (Див. мал. 2.3.1.)



Мал. 3.2.1.

Що ж являє собою така категорія, як інформаційна безпека? Аналізуючи це питання, відразу потрібно сказати, що більшість визначень інформаційної безпеки, які існують в українській юридичній науці і практиці, ґрунтуються на розумінні того, що інформаційна безпека є складовою національної безпеки, що, по суті, є цілком логічним і правильним. Однак нас не влаштовують подібні визначення, оскільки вони побудовані на визначенні національної безпеки, що його було запропоновано в Концепції (основах державної політики) національної безпеки України, адекватність якого ми вже піддавали сумніву в підрозділі 2.1. цієї праці.

Взагалі, не лише в Україні, а й на більшості пострадянського простору поширені думки на зразок того, що інформаційна безпека являє собою «такий стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави, за якого зводиться до мінімуму заподіяння шкоди через неповність, несвоєчасність та недостовірність інформації або негативного інформаційного впливу через негативні наслідки функці-

онування інформаційних технологій, а також через несанкціоноване поширення інформації».¹

Згідно з одним уже згаданим нами законопроектом «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку» (ст. 3), «інформаційна безпека України – це захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави, за якої виключається заподіяння їм шкоди через неповноту, невчасність і недостовірність інформації, через негативні наслідки функціонування інформаційних технологій або внаслідок поширення інформації, забороненої чи обмеженої для поширення законами України».²

Водночас у цьому законопроекті підкреслюється, що інформаційна безпека охоплює відповідні аспекти цілого ряду сфер суспільного життя, що цілком підтверджує нашу тезу про багатовекторність та неоднорідність інформаційної політики держави. Так, у тій самій ст. 3 цитованого нами проекту Закону «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку», виділяється чотири сфери інформаційної безпеки України: політична, духовна, економічна та галузь оборони. Зокрема, відзначається, що об'єктами інформаційної безпеки є:

- у політичній сфері: суспільна свідомість та політична орієнтованість суспільних верств і населення окремих регіонів країни; система вироблення, прийняття і впровадження політичних рішень; права політичних партій, організацій, громадських об'єднань; система інформування населення про політичне, економічне та інше життя країни; система формування громадської думки, до якої входять інституції вивчення та аналізу громадської думки;
- у духовній сфері: світогляд людини, її життєві цінності та ідеали; соціальні та особистісні орієнтації; культурні та естетичні позиції;
- у сфері економіки: інформаційно-аналітична система державної статистики; джерела інформації про комерційну діяльність суб'єктів усіх форм власності; інформаційно-аналітичні системи збору та обробки фінансової, податкової, митної, зовнішньоекономічної інформації;
- в галузі оборони: інформаційно-аналітичні системи, інформаційні ресурси апарату Міністерства оборони, Генерального штабу Збройних сил України; інформаційні ресурси військово-оборонних

¹ Баранов. А. Информационный суверенитет или информационная безопасность? // Национальная безопасность и оборона, 2001. – № 1. – С. 70 – 76.

² Проект Закону України «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» від 12 серпня 1999 р.. Вноситься народним депутатом України Чижем І.С. (в.о. 190). – Текст № 1207-д / <http://www.rada.kiev.ua/>

підприємств та науково-дослідних установ, які працюють у цій галузі; системи зв'язку та управління військами та зброєю; морально-психологічний стан Збройних сил України.

З другого боку, в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень проблема інформаційної безпеки розглядалася трохи під іншим кутом зору, зокрема, на першій план ставилися питання адекватного розвитку інформаційного простору та інформаційних процесів, і насамперед їхня економічна складова. Так, підкреслювалося, що «ключовою проблемою інформаційної безпеки є оцінка відповідності існуючого в державі інформаційного простору потребам її громадян, попиту та пропозиції інформаційних послуг у наближених до користувачів місцях та в зручний для них час. Історичний досвід свідчить, що країни, які не спромоглися своєчасно поповнити інформаційний простір більш ефективними технологіями, уповільнювали свій економічний розвиток. І, навпаки, країни, що мали потужний інформаційний потенціал швидко відновлювали свою роль у світовому розподілі сфер впливу навіть після воєнних поразок. (Це стосується, наприклад, Японії після Другої світової війни – Б.К.). Тому наповнення інформаційного простору новітніми технологіями, що здатні істотно підвищувати як адекватність віддзеркалення реальності, так і продуктивність інформаційної діяльності в суспільстві, є нагальною потребою, що, у свою чергу, визначає можливості захисту національних інтересів».¹

Закон України «Про основи національної безпеки України»² взагалі не містить окремого визначення інформаційної безпеки, розглядаючи її лише як одну зі сфер національної безпеки, яка характеризується певною специфікою загроз національним інтересам.

Потрібно зазначити, що в більшості підходів до проблеми визначення інформаційної безпеки вона, як правило, насамперед пов'язується з діяльністю держави, яка виступає головним суб'єктом та одночасно головним об'єктом інформаційної безпеки, оскільки в більшості випадків йдеться про певні несанкціоновані дії з інформацією. Ясна річ, санкціонуватися вони можуть лише державою та її компетентними органами.

Але, як ми вже підкреслювали, значною вадою багатьох визначень

¹ Національна безпека України, 1994 – 1997 рр.. Наукова доповідь НІСД. / Редкол.: О.Ф. Белов (голова) та ін.. – К.: НІСД, 1997. – С. 125 – 126.

² Закон України „Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. //Голос України. – 22 липня 2003 р. – № 134.

як національної, так і інформаційної безпеки є їхня орієнтація на захищеність інтересів, а не умов існування суб'єкта цієї безпеки, що невиправдано розширює її сферу та підмінює собою звичайні функції держави і, крім того, значно обмежує демократичні права та свободи людини.

Показово, що у сусідній з нами Росії, звідки і пішла прив'язка поняття безпеки до поняття інтересів, є лише одна сфера державної діяльності, де від такої прив'язки відступають. Це сфера зовнішніх відносин, яка з волі чи неволі є відкритою для міжнародних стандартів. У федеральному законі «Про участь у міжнародному інформаційному обміні» (стаття 2) інформаційна безпека визначається як «стан захищеності інформаційного середовища суспільства, що забезпечує його формування, використання і розвиток в інтересах громадян, організацій, держави»¹. Це визначення містить відразу дві, відмінні від загальної тенденції, характеристики. По-перше, інформаційна безпека розглядається як захищеність *інформаційного середовища*. Попри спірність самого такого терміна, значне змістове навантаження несе його тлумачення. Адже середовище (*среда* – рос.) у природничому значенні може тлумачитися як «оточення, сукупність природних умов, в яких відбувається діяльність людського суспільства» або в соціальному: «навколишні соціально-побутові умови, обставини, а також сукупність людей, пов'язаних спільністю цих умов»². Інакше кажучи, інформаційна безпека – це захищеність умов, за яких відбуваються інформаційні процеси в суспільстві, державі та цілеспрямоване створення, використання і зміна характеру цих процесів для суспільно важливих та значних цілей.

Іншою особливістю слід вважати перелік суб'єктів інформаційної безпеки, з якого виключено суспільство в цілому і який складають «громадяни, організації та держава». З одного боку, неправильно було б розглядати громадянське суспільство, яке є найважливішим елементом правової держави, як об'єкт безпеки. З другого, це можна тлумачити як натяк на те, що фактор правосуб'єктності – здатність фізичних, юридичних осіб та держави мати права і нести обов'язки, є підставою їхньої участі у правовідносинах у сфері інформаційної безпеки.

Потрібно зазначити, що в українському законодавстві практично

¹ Федеральний закон «Об участии в международном информационном обмене» от 4 июля 1996 г. № 85 – ФЗ // Собрание законодательства РФ, 1996. – № 28. – С. 3347.

² Див.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: «Советская Энциклопедия», 1964. – С. 749.

у єдиному законодавчому визначенні інформаційної безпеки не допускається помилкової прив'язки безпеки до інтересів.

Ця нормативно-правова дефініція інформаційної безпеки використовується в Національній програмі інформатизації. Зокрема, в п. 3. розділу IV цієї програми зазначається: «Інформаційна безпека є невід'ємною частиною політичної, економічної, оборонної та інших складових національної безпеки. Об'єктами інформаційної безпеки є інформаційні ресурси, канали інформаційного обміну і телекомунікації, механізми забезпечення функціонування телекомунікаційних систем і мереж та інші елементи інформаційної інфраструктури країни».¹

Передбачено також, що результатом виконання програми буде комплект нормативних документів з усіх аспектів використання засобів обчислювальної техніки для оброблення та зберігання інформації обмеженого доступу; комплекс державних стандартів із документування, супроводження, використання, сертифікаційних випробувань програмних засобів захисту інформації; банк засобів діагностики, локалізації і профілактики вірусів, нові технології захисту інформації з використанням спектральних методів, високонадійні криптографічні методи захисту інформації тощо.

Як бачимо, в даному разі йдеться про відповідну інформаційну інфраструктуру та інформаційні ресурси, покликані створювати безпечні і сприятливі умови життєдіяльності окремих осіб, всього суспільства та держави в цілому².

Таким чином, можна стверджувати, що **інформаційна безпека – це захищеність встановлених законом правил, за якими відбуваються інформаційні процеси в державі, що забезпечують гарантовані Конституцією умови існування і розвитку людини, всього суспільства і держави.**

Також потрібно визначити ряд основних характеристик інформаційної безпеки, що обумовлюються специфікою її об'єкта:

1. Зони інформаційної безпеки перебувають на перехресті функцій національної безпеки та інформаційної функції держави.

2. Питання інформаційної безпеки держави носить екстериторіальний характер.

¹ Закон України «Про Концепцію національної програми інформатизації» від 4 лютого 1998 року № 75/98-ВР

² Див.: Кормич Б.А. Поняття національної безпеки та проблеми її нормативно-правового регулювання / Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Том. 1. – Одеса: Юридична література, 2002. – С. 190 – 199.

3. Суспільні відносини, що входять до сфери інформаційної безпеки, є неоднорідними і різноплановими.

4. Компетенція держави у сфері інформаційної безпеки обумовлюється конкуренцією між інформаційними правами особи та функціями держави і її органів по регулюванню інформаційних процесів.

5. У демократичному суспільстві державне регулювання інформаційної сфери можливе лише шляхом встановлення правових норм.

6. Політика інформаційної безпеки носить багатовекторний характер. Її головними складовими (векторами) є:

- регулювання інформаційних відносин з метою забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності та громадського порядку, підтримання законності;
- регулювання інформаційних відносин з метою забезпечення прав і свобод громадян, здоров'я та моральності;
- регулювання інформаційних відносин у сфері комерційної інформації.

Потрібно також зазначити, що кожен з векторів політики інформаційної безпеки має власні специфічні форми і методи її формування та реалізації. Тому кожен з них заслуговує окремої характеристики, яку й буде дано в наступних розділах.