

ПРАВОВА БАЗА ПОЛІТИКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

§ 1 Інформаційне право: поняття і сутність

Багатоманітність інформаційних відносин у сучасному суспільстві є такою виразною, що на сьогоднішній день ще навіть немає повної визначеності поняття самого інформаційного права, покликаного ці відносини регулювати. Думки щодо місця і ролі інформаційного права в правовій системі держави постійно еволюціонують, тим самим віддзеркалюючи і розвиток самих інформаційних відносин. Правові норми, присвячені питанням регулювання певних груп інформаційних відносин (державна таємниця, інформація для службового користування, діяльність ЗМІ, технічні стандарти телекомунікаційних систем тощо), виникали поступово, разом з появою та розвитком відповідних суспільних або технічних явищ. Але специфіку правового регулювання в інформаційній сфері почали детально розглядати лише приблизно у 70-ті рр. ХХ століття, коли відбулися революційні зміни як у кількісних, так і в якісних характеристиках інформаційних відносин, зумовлені технічним та соціальним прогресом людства. Причому дуже часто подібне правове регулювання чомусь намагалися ідентифікувати з такими «інформаційними» науками, як інформатика і кібернетика. Навіть обстоюється існування специфічної галузі «правова інформатика» як «міждисциплінарна галузь знання про закономірності і особливості інформаційних процесів у сфері юридичної діяльності, про автоматизацію, про принципи побудови і методики використання автоматизованих інформаційних систем, що створюються для вдосконалення і підвищення ефективності юридичної діяльності та вирішення правових завдань на базі комплексного використання теорії і

методології правових наук, засобів і методів математики, інформатики і логіки»¹. Подібні міркування в принципі заслуговують на увагу, але вони нагадують спробу штучного поєднання суспільної та природничої галузей науки, що, з одного боку, є надто вузьким розумінням проблем взаємодії правових норм та інформаційних відносин у суспільстві, а з другого — являє собою дуже ускладнений варіант суто практичної проблеми використання комп'ютерних технологій у державному управлінні.

Хоча не слід забувати про фатальне відставання колишнього СРСР у сфері інформатизації суспільства від США та країн Західної Європи. Причому, на думку багатьох дослідників, таке відставання обумовлювалось не лише технічними факторами, а й несприятливими для розвитку інформаційних відносин авторитарною політичною системою та закритим типом суспільства². Саме тому інформатизація в колишньому СРСР могла застосовуватися лише або у науці та на виробництві (що правового регулювання не потребувало), або у державному управлінні. Будь-які інші інформаційні відносини регулюванню не підлягали у зв'язку з практичною їх відсутністю.

Разом з тим ще у 1978 р. А.Б. Венгеров поставив питання про виділення самостійної галузі інформаційного права³. Згодом він дав і обґрунтування виділення нової галузі інформаційного права, віднісши її до галузей права, які відокремлюються *поки що (виділено нами — Б.К.)* за своїм суспільно значущим предметом, а метод регулювання може ще напрацьовуватися, може бути змішаним, що об'єднує диспозитивний та імперативний методи, або взагалі може не мати чіткого змісту⁴.

Демократичні процеси у колишньому СРСР в кінці 90-х рр. минулого століття, здобуття незалежності колишніми радянськими республіками, ринкові перетворення зробили можливим виникнення величезного масиву інформаційних відносин нового типу. Власне, новими ці відносини стали лише для пострадянських держав, оскільки подібні відносини у розвинутих західних країнах існували вже давно. Так, в Україні на законодавчому рівні основні інформаційні права і свободи

¹ Гаврилов О.А. Курс правовой информатики. — М.: Издательство НОРМА, 2000. — С. 66.

² Див., напр.: Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество, культура: Пер. с англ. под науч. ред. Шкаратана О.И. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. — С. 435 — 455.

³ Див., напр.: Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления. — М, 1978.

⁴ Венгеров А.Б. Теория государства и права. — М, 1999. — С. 381.

людини були визначені через п'ятдесят років після створення відповідних міжнародно-правових актів, правові проблеми розвитку нових видів телекомунікаційних засобів у США та країнах Західної Європи були визначені на початку 80-х рр., а в Україні прогаліни у законодавстві залишаються і понині. Але ми можемо стверджувати, що навіть декларативних заяв про бажання приєднатися до загальносвітових інформаційних процесів було достатньо, щоб і в Україні, і в Росії почали широко обговорювати проблему становлення галузі інформаційного права та його місця і ролі у правовій системі держави. Причому, знову ж таки, ці погляди постійно еволюціонують. І еволюціонують вони у напрямку підвищення ролі і статусу інформаційного права.

Так, наприклад, у 1995 р. Ю.А. Тихомиров, розглядаючи проблему інформаційного права, виділяє *комплекс специфічних правових питань (виділено нами – Б.К.)*, які регулюються в рамках цієї галузі, що, на його думку, дозволяє розглядати інформаційне право як нову комплексну галузь, що є частиною публічного права¹. А вже через сім років потім, у 2002 р., В.А. Копилов без усяких сумнівів характеризує інформаційне право як нову комплексну галузь, що являє собою «систему соціальних норм і відносин, які охороняються силою держави, що виникають в інформаційній сфері – сфері виробництва, перевтілення та споживання інформації», а також чітко вказує на предмет правового регулювання інформаційного права – «інформаційні відносини, тобто відносини, що виникають при здійсненні інформаційних процесів – процесів виробництва, збирання, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, передачі, розповсюдження та споживання інформації».²

Взагалі, складається таке враження, що при розгляді теоретичних обґрунтувань виділення нових «комплексних» галузей права головним завданням є довести можливість існування галузі права, що не має власного методу правового регулювання. Наприклад, підтвердження права на існування такого поняття, як «комплексна галузь права», ми можемо знайти, наприклад, у роботах С. С. Алексеєва, який допускає, що в процесі розвитку права на базі основоположних галузей права: державного, цивільного, адміністративного та інших – формуються нові галузі, що включають у себе норми базових через складну ієрархічну структуру права.³

¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М., 1995 – С. 339.

² Копылов В.А. Информационное право. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – С. 86 – 87.

³ Див., напр.: Алексеєв С.С. Теория права. – Москва, 1995. – С.187 – 190.

Ключовим у цьому аспекті є розуміння того, що специфіка методу правового регулювання багато в чому обумовлюється характером суспільних відносин, що підлягають врегулюванню тією чи іншою сукупністю правових норм. Так, П. М. Рабинович, визначаючи галузь права як систему юридичних норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання, підкреслює нерівноцінність цих двох чинників: «первинним, визначальним серед них є предмет правового регулювання, який... веде за собою метод»¹.

Але за подібними теоретичними міркуваннями ми можемо побачити вплив двох дуже важливих чинників. По-перше, це криза «класичної» теорії формування галузей права за ознаками власного специфічного предмета та методу, яка на сьогоднішній день вже нездатна пояснити складну структуру та динаміку правових відносин. По-друге, ми можемо побачити вплив або навіть проникнення у нашу правову реальність західних моделей правової системи. Адже саме для західно-європейських та американських концепцій є характерним поділ всього правового матеріалу на дві «надгалузі» публічного та приватного права, які характеризуються специфікою суб'єктів та методів правового регулювання, і все. Всі інші галузі права, хоча, правду кажучи, у вказаних випадках термін *law* скоріше характеризує саме *законодавство*, виділяються без особливого теоретичного обґрунтування, лише за фактом існування певного виду або напрямку людської діяльності і, відповідно, групи правових норм (або законів), якими ця діяльність регламентована.

Схожий прагматичний підхід до системи національного права та законодавства висловлювався і у пострадянській правовій науці. Так, наприклад, В. В. Лазарев пропонував виділяти базові галузі законодавства, що збігаються з галузями права, комплексні галузі законодавства та «галузі законодавства, «прив'язані» до відповідних сфер державного управління і сфер державної діяльності (законодавство про водний, повітряний, залізничний транспорт, про освіту і т.д.)»². О. В. Сурілов для характеристики подібних утворень пропонував вживати таке поняття, як «міжгалузевий законодавчий феномен», коли писав, що поряд з головними галузями законодавства «мають місце і так звані міжгалузеві законодавчі феномени. Це, наприклад, екологічне законодав-

¹ Рабинович П.М. Основи загальної теорії права та держави. — Київ, 1994. — С.95.

² Общая теория права и государства. /под ред. В. В. Лазарева — М.: Юристъ, 1996. — С. 178 — 179

ство, в якому ми вбачаємо конституційне, адміністративне, кримінальне законодавство тощо».¹

Таким чином, головним висновком може бути те, що формування таких, як інформаційна, комплексних галузей права або законодавства (це вже залежить від суб'єктивних уподобань) в основному залежить від двох чинників:

По-перше, це суспільний розвиток, внаслідок якого виникають нові або набувають виключного значення вже існуючі специфічні групи суспільних відносин, що належать до певного виду суспільної діяльності.

По-друге, це воля законодавця, який створює певну кількість нормативно-правового матеріалу, достатню для переходу кількісних характеристик (кількість правових норм) у якісні (формування галузі законодавства).

З огляду на невизначеність поняття інформаційного права в цілому, ще складніше було б визначити конкретне поняття окремої частини інформаційного права, яка представлена групою норм, що регулюють питання інформаційної безпеки. Це і є однією з причин, через які ми пропонуємо використовувати саме термін *правова база політики інформаційної безпеки*, адже він найбільш чітко передає саму сутність цього законодавчого утворення.

До того ж, на нашу думку, незважаючи на різке різноманіття думок щодо сутності інформаційного права, для ефективності правового регулювання більш важливим є не питання, що собою являє подібне новотворення, а питання, які норми об'єднуються у ньому і з якою метою.

У цьому аспекті найбільш послідовною видається думка І.Л. Бачило, згідно з якою частина правових норм базової галузі права перетворюється на комплексну галузь саме на тій підставі, що вони більш активно взаємодіють зі всіма галузями права, збираючи їх навколо одного предметного комплексу правовідносин і одночасно залишаючись в системі базової галузі. Саме на цій підставі пані Бачило визначає, що галузь інформаційного права «є галуззю публічного права, входить до сім'ї адміністративного права, законодавство цієї галузі залучає й активно використовує норми конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального права»². І разом з тим підкреслює, що «інфор-

¹ Сурілов О.В. Теорія держави і права. — Одеса, 1998 — С.171.

² Бачило І.Л. Информационное право. Основы практической информатики. — М, 2001. — С. 55.

маційне право — це передусім наука про предмети, принципи та методи правового регулювання діяльності і відносин в галузях формування і використання інформаційних ресурсів, технологій і комунікацій і їх мереж, управління процесами інформатизації і *забезпечення інформаційної безпеки громадян, держави, суспільства (виділено нами — Б.К.)* з метою задоволення їхніх інформаційних потреб»¹. Акцент на слові «наука» дає нам можливість говорити про інформаційне право саме як про певну систему поглядів, установок і принципів, що формується на теоретичному рівні і потім уособлюється в нормах, що регулюють інформаційні відносини.

Оскільки питання інформаційної безпеки є частиною питань інформаційного права взагалі, то ми можемо по аналогії виділяти і два правові компоненти інформаційної безпеки:

а) Певний комплекс поглядів, принципів і установок щодо питань інформаційної безпеки, який виступає як системоутворюючий чинник.

б) Безпосередньо комплекс правових норм, у які втілено вищезгадані погляди і за допомогою яких регулюються суспільні відносини в сфері інформаційної безпеки.

Фактично така схема є теоретичним обґрунтуванням терміна «правова база політики інформаційної безпеки». Адже система поглядів, принципів і установок (а) тих політичних сил, що перебувають при владі, втілюється у політичні рішення, які закріплюються у відповідних нормативно-правових актах (б).

Формування подібних правових утворень відбувається, як ми вже зазначали, штучно через прийняття відповідних актів і залежить від волі законодавчого органу (інакше кажучи, від політики держави в цій сфері). Це дає нам можливість *не акцентувати увагу на галузевому підході до формування правової бази політики інформаційної безпеки, а лише зазначити провідну роль норм адміністративного права у її формуванні, адже йдеться саме про проведення державної політики, тобто певні владні відносини.*

Таким чином, відповідні норми різних галузей права будуть виступати саме як правова база політики інформаційної безпеки, не втрачаючи при цьому своєї галузевої належності.

Державна політика як системне поняття включає певні напрямки державної діяльності (функції), зміст цієї діяльності та способи (форми) її організації. *Правові норми в даному разі виступають як форма дер-*

¹ Бачило И.Л. Информационное право. Основы практической информатики. — М, 2001. — С. 59.

жасної діяльності і включаються до нормативної бази певної складової державної політики відповідно до конкретної мети, на досягнення якої спрямовані ці правові норми.

Для державної політики інформаційної безпеки ця мета полягає у визначенні та забезпеченні необхідних (безпечних) умов і характеристик інформаційних процесів у державі. Саме на вирішення такого завдання спрямовані окремі групи правових норм різної галузевої приналежності (конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, кримінального, кримінально-процесуального, трудового та міжнародного публічного права тощо).

Інакше кажучи, ми можемо запропонувати *механізм формування правової бази інформаційної безпеки, в якому головним системоутворюючим чинником виступають єдині концептуальні засади державної політики інформаційної безпеки.*

Підсумовуючи проаналізовані нами засади формування правової бази політики інформаційної безпеки, слід також визначити ряд основних принципів, додержання яких, на нашу думку, забезпечить ефективність правового регулювання в цій сфері:

- комплексний підхід до правового будівництва в галузі інформаційної безпеки;
- забезпечення примату гарантованих Конституцією прав і свобод людини і громадянина;
- розуміння та слідування в процесі правотворчості загальновизнаним міжнародно-правовим нормам і стандартам та задекларованим конституційним засадам державної політики України;
- чітке визначення та максимальне звуження кола питань і відповідно оптимізація кількості правового матеріалу, який включається до сфери інформаційної безпеки.

§ 2 Правові аспекти реалізації політики інформаційної безпеки

Визначення політики інформаційної безпеки як частини державної політики автоматично обумовлює певні властиві якості цієї політики. Зокрема, це передбачає наявність у суб'єктів політики інформаційної безпеки прав та можливостей проводити таку політику. Або, іншими словами, *політичної влади*. Існуючий в теорії поділ цієї політичної влади на державну та суспільну в рамках інформаційної без-

пеки ілюструється наявністю в механізмі політики інформаційної безпеки як державних, так і недержавних елементів зі своєю власною специфікою.

Суспільна влада формується партійними структурами, громадськими організаціями, незалежними засобами масової інформації, громадською думкою. В той же час державна влада забезпечується відповідними політичними інститутами (парламент, уряд, судові органи тощо) органами правопорядку (поліція, армія, прокуратура), а також *юридичною базою* (виділено нами – Б.К.)¹.

Створення юридичної бази є одним з ключових напрямків реалізації державної влади, через який реалізується такий невід’ємний елемент влади, як «суспільні норми, які встановлюють, що той, хто дає наказ, має право, а той, кому наказують, повинен їх виконувати»². Та й взагалі, метод нормативно-правового регулювання виступає одним з найефективніших засобів державного управлінського впливу на суспільні відносини. В політичному контексті право виступає як результат погодження суспільних інтересів індивідів та соціальних груп за допомогою механізму державної влади і являє собою найважливішу соціальну цінність суспільства. Інакше кажучи, право в політичному процесі гратиме роль засобу формального закріплення на державному рівні певних політичних завдань та рішень.

Важливість існування спеціальних нормативно-правових механізмів для забезпечення національної безпеки підкреслюється і в Законі України «Про основи національної безпеки», в якому (ст. 2) передбачається наявність певної правової основи національної безпеки, що складається з Конституції та законів України, підзаконних нормативно-правових актів, а також цілого ряду доктрин, концепцій, стратегій та державних програм, яким надається юридична сила і які є обов’язковими до виконання.³ Правові норми є одним з головних інструментів формального закріплення, зовнішнього вираження політики, цілей, намірів правлячої політичної еліти, засобом, за допомогою якого відбувається передача свідомого волевиявлення суб’єктів державного управління до його об’єктів.

Сучасна правова наука знає велику кількість концепцій та підходів до права. Це нормативний, морально-етичний, соціологічний, генетич-

¹ Див.: Политология. / Под. ред. М.А. Василика. – М.: Гардарики, 2001. – С. 106.

² Гелей С., Рутар С. Политология. 3-е вид. – К.: Товариство «Знання», 1999. – С. 100.

³ Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. //Голос України. – 22 липня 2003 р. – № 134.

ний та ряд інших. Потрібно зазначити, що протягом майже всього ХХ ст. переважаючим у радянській правовій науці (частиною якої була і українська) залишався саме нормативний підхід до права, який був характерним для радянської школи правознавства і який ґрунтувався на тому, що «право — це система загальнообов'язкових, гарантованих державних норм, що виражають волю держави і виступають як регулятор суспільних відносин»¹. Вже в 90-ті рр. на тлі демократизації суспільства право почали більшою мірою асоціювати не з державою як формальним його носієм, а з суспільством, індивідом, з поняттями особистої свободи та справедливості. (Хотілося б відразу зауважити, що ми навмисне концентруємо увагу на динаміці цієї трансформації в розумінні права, оскільки саме цей період — початок 90-х рр. — став періодом «народження» інформаційного законодавства України, і це народження стало наслідком певних суспільних процесів.) Таким чином, право в цей період виступає як «система нормативних установок, яка спирається на ідеї людської справедливості і свободи, виражена переважно в законодавстві і регулює суспільні відносини»².

Фактично відбулася трансформація поглядів на суб'єкт, волевиявлення якого закріплюється державним механізмом (тоталітарних правителів, панівного класу або всього суспільства). На сьогоднішній день визнається необхідність того, щоб право відбивало інтереси всього громадянського суспільства, окремих соціальних груп та індивідів, а національний інтерес держави відповідав би інтересам її громадян. Подібні поняття нерозривно пов'язані з проблемами легальності та легітимності рішень, що приймаються правлячою елітою та обумовлені побудовою правової держави. Адже «у сучасному законодавстві люди хочуть бачити добробут для усього людства, для окремих соціальних прошарків, для кожної особи... Юридичний закон залишається правилом поведінки, що встановлюється державою і забезпечується її примусовою силою. Але це таке правило поведінки, що повинно стати будь-кому угодним і вигідним, соціально обумовленим з позицій інтересів людини і природного довкілля»³.

Визначені нами два основні вектори політики інформаційної безпеки — інформаційна безпека людини та суспільства в цілому та інфор-

¹ Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. — Свердловск: Свердлов. юрид. ин-т, 1963. Вып. 1. — С. 27.

² Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. — Москва, Юристь, 1999. — С. 196.

³ Сурілов О.В. Теорія держави і права. — Одеса: Астропрінт, 1998. — С. 97.

маційна безпека держави як територіальної організації цього суспільства — перебувають у складних взаємовідносинах із правовою базою цієї політики, як вже існуючою (діючі національні та міжнародно-правові норми), так і тою, що лише створюється (законопроекти, концепції розвитку законодавства тощо). Причому ці відносини характеризуються взаємною залежністю і взаємним впливом. Адже можна виділити навіть різну правову природу норм, що регулюють різні вектори політики інформаційної безпеки. Якщо норми, якими визначається інформаційна безпека людини і суспільства (народу), в цілому є частиною системи *природного права* (громадянські та політичні, економічні права людини, політичні та культурні права нації), то норми, що регулюють питання інформаційної безпеки держави, безперечно, належать до *права позитивного*.

Такою специфікою викликані і особливості взаємовпливу права та різних векторів політики інформаційної безпеки. Так, якщо розглядати вплив політики на формування позитивного права, то: «Позитивне право не існує там, де немає політики і найголовнішого політичного інституту — держави. ...стратегічний політичний курс держави, підтриманий на виборах народом, стає концептуальною основою законотворчої діяльності. Держава юридично оформлює його, зводить у закон». З другого боку, право також впливає на політику в різних напрямках — «Право надає легітимності політичній владі і політичним рішенням, забезпечує органам влади підтримку населення навіть у випадках прийняття ними непопулярних рішень. У правову форму втілюються відносини з приводу державної влади, взаємовідносини між державними органами, політичними партіями, громадськими об'єднаннями і громадянами, відносини з іншими державами. Основні напрямки державної політики також опосередковані правом. Право робить політику більш ефективною, гуманною і соціально орієнтованою»¹.

З другого боку, питання інформаційної безпеки особи, суспільства безпосередньо залежать від гарантованості та наявності механізмів реалізації прав і свобод людини та її законних інтересів в галузі інформації, прав нації, народу в цілому. Але в історичному аспекті такі поняття, як «невід'ємні права людини», «право націй на самовизначення» тощо, виникли не як продукт державної діяльності, а як продукт інтелектуального, духовного та політичного розвитку людства.

¹ Политология. / Отв. ред. В.Д. Первалов. — М.: Издательская группа НОРМА — ИНФРА, 1999. — С. 61 — 62.

Саме тому «перший висновок, який може бути зроблений у зв'язку із розглядом співвідношення політики і прав людини, полягає в тому, що дієвими, реальними (такими, що реалізуються) правами людини в умовах сучасного суспільства можуть бути лише ті, існування яких опосередковано політичною системою, політичною ідеологією, політичною практикою в цілому.»¹ Норма ч. 2. ст. 3 Конституції України називає утвердження і забезпечення прав і свобод людини «головним обов'язком держави»². Таким чином, підкреслюється величезна роль держави і політики, що проводиться її керівництвом, у виборі конкретних шляхів створення умов для реалізації прав людини, визначенні пріоритетних завдань на цьому шляху, застосуванні необхідних засобів і побудові відповідних механізмів.

Але, з другого боку, слід зазначити, що сам факт існування ідеї прав людини, не кажучи про її всесвітнє визнання та закріплення у визначних міжнародно-правових актах з цих питань, ставить державну політику в певні рамки. Та сама ч. 2 ст. 3 Конституції України містить ще одну універсальну норму, згідно з якою «права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Категорія змісту діяльності держави якраз і відповідає розумінню державної політики як тієї сфери, яка визначає конкретне наповнення державної діяльності. Подібне законодавче закріплення впливу прав і свобод людини на державну політику багато в чому обумовлене тим, що «політичні спрямування і політичні сили є в сучасному світі взаємозалежними і з врахуванням можливих крайніх проявів політичних притягань та амбіцій, виключно небезпечної сьогодні загрози нестабільності потребують (і створюють можливості для цього) напрацювання і визнання певного мінімуму загальносоціальних (в межах окремого суспільства), загальнолюдських і загальнодемократичних вимог до правового і соціального стану кожної особистості, реалізація яких повинна і може бути забезпечена в будь-якому суспільстві, поза залежністю від особливостей його соціально-політичної системи»³. Таким чином, ми можемо визначити, яку складну і важливу роль відіграє категорія прав та свобод людини і громадянина в сфері інформації в інформаційній безпеці держави з демократичним політичним устроєм.

¹ Политология. / Под ред. М.Н. Марченко. 2-е изд. — М., 1997. — С. 281.

² Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України, 1996. — №30 — С. 141.

³ Политология. / Под ред. М.Н. Марченко. 2-е изд. — М, 1997. — С. 281.

По-перше, в демократичному суспільстві загально визнані права людини і громадянина в сфері інформації виступають основним критерієм, що характеризує стан інформаційної безпеки конкретної особи і суспільства в цілому.

По-друге, норми, що закріплюють права і свободи людини в сфері інформації, є стримуючим фактором свавілля держави і одним з критеріїв обмеження держави у виборі способів і методів проведення політики інформаційної безпеки.

І, по-третє, самі права і свободи людини в сфері інформації можуть реалізовуватися лише за наявності цілеспрямованої підтримки політичними рішеннями керівництва держави.

На нашу думку, різним походженням основних типів правових норм, що регулюють значною мірою різномірні питання інформаційної безпеки людини і суспільства та інформаційної безпеки держави, в першу чергу і обумовлюється специфічна структура правової бази політики інформаційної безпеки взагалі.

Слід зазначити, що найбільш ґрунтовними в цьому аспекті виглядають норми, що регламентують права і свободи громадян в сфері інформації. І це не дивно, адже світова практика державотворення та теорія правової держави, на якій ця практика починаючи з другої половини ХХ ст. була побудована, вимагають закріплення прав і свобод людини в конституції як нормативно-правовому акті найвищої сили. Таким чином, ми вправі вважати саме Конституцію України основою правової бази політики інформаційної безпеки. В Конституції України в першу чергу слід виділити норми, якими визначені базові (політичні або громадянські) права в сфері інформації. Це, зокрема, ст. 34 Конституції (свобода думки і слова), ст. 31 Конституції (таємниця листування), ст. 32 Конституції (таємниця приватного життя) тощо¹. Крім того, існує цілий ряд похідних від цих прав норм, якими врегульовані окремі аспекти інформаційних відносин.

У цьому ж аспекті інформаційної безпеки людини та суспільства в цілому слід згадати норми, які містяться в основних міжнародно-правових актах з прав людини.

Так, норми ст. 19 Загальної декларації прав людини і громадянина² встановлюють право на свободу слова, а норми ст. 12 цієї декла-

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

² Загальна декларація прав людини. Прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. Док.ООН/PES/217 А

рації – таємницю приватного життя. Положення Загальної декларації прав людини і громадянина було згодом розвинуто у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права¹ та Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права²; у Європейській конвенції про захист основних прав і свобод людини³ тощо. Існує також цілий ряд галузевих міжнародно-правових актів, якими врегульовані окремі питання інформаційних прав людини – доступ до екологічної інформації, захист персональних даних тощо. Причому в цих актах інформаційні права людини було значною мірою конкретизовано і, що є ще важливішим, було досить жорстко регламентовано випадки і можливості обмежень цих прав з боку держави. Таким чином, окрім безпосереднього встановлення умов, за яких фізична особа бере участь в інформаційних відносинах, цими нормами встановлено певні межі і напрямки державної діяльності в інформаційній сфері, що обумовлює один з елементів взаємозалежності між інформаційними правами людини і державною політикою в сфері інформаційної безпеки.

Другим (державним) елементом правової бази політики інформаційної безпеки є група правових норм, якими регулюються такі питання:

- а) захист та обмеження свободи інформації з боку держави;
- б) захист національної інформаційної інфраструктури;
- в) проблеми безпеки інформаційного розвитку держави.

В даному разі ці правові норми, як правило, створюються державою на власний розсуд, і говорити про загальновизнані міжнародно-правові стандарти в цій сфері ми не можемо. Але, знову ж таки, виявляється взаємозалежність між категорією інформаційних прав людини та державною політикою інформаційної безпеки в тому аспекті, що остання обмежується існуючими гарантіями (національними та міжнародними) прав людини. Крім того, у міжнародному праві, зокрема у підписаній Україною Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини та у практиці створеного згідно з цією конвенцією Європейського суду з прав людини є визнаним принцип «найменшого

¹ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. Док. ООН А/RES/2200 А (XXI).

² Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. Док. ООН А/RES/2200 А (XXI).

³ 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.

зла», тобто будь-які дії держави для захисту своєї безпеки повинні завдати мінімально можливої шкоди правам людини.

Кожен з окреслених нами напрямків інформаційної політики держави має під собою підґрунтя у вигляді базового законодавчого акта. Так, у сфері захисту інформації ключовим ми можемо назвати Закон України «Про державну таємницю»¹, у сфері захисту інформаційної інфраструктури – Закон «Про захист інформації в автоматизованих системах»², а щодо питань безпеки інформаційного розвитку держави – деякі положення Національної програми інформатизації³. Але тут відразу можна побачити наявність значних прогалин у регулюванні основних питань інформаційної безпеки держави, адже означені законодавчі акти охоплюють далеко не весь спектр питань, що входять до окреслених нами напрямків державної діяльності в сфері інформаційної безпеки. Іноді ці прогалини заповнюються за допомогою підзаконних актів, як це має місце, наприклад, з питаннями технічного та криптографічного захисту інформації, і що є цілком справедливим, адже йдеться про юридичне закріплення технічних норм і стандартів. Але коли підзаконними актами регулюються питання обмеження доступу до «конфіденційної інформації, що є власністю держави»⁴, то подібна практика, на нашу думку, є неприпустимою. Тому мова повинна йти про прийняття єдиного законодавчого акта «Про захист інформації». Так само як і про прийняття єдиного законодавчого акта «Про захист інформаційної інфраструктури України», адже на сьогоднішній день ці норми розпорошено, окрім згаданого Закону «Про захист інформації в автоматизованих системах», ще й у законах «Про зв'язок»⁵, «Про телебачення і радіомовлення»⁶ та цілому ряді інших. І так само, як, на

¹ Закон України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року № 3855-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1994. – № 16. – Ст. 93. (В редакції Закону N 1079-ХІV від 21.09.99)

² Закон України «Про захист інформації в автоматизованих системах» від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР.

³ Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР.

⁴ Див.: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» від 27 листопада 1998 р. № 1893.

⁵ Закон України «Про зв'язок» від 16 травня 1995 року № 160/95-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 20. – С. 143. (В редакції Закону N 1869-ІІІ від 13.07.2000)

⁶ Закон України «Про телебачення і радіомовлення» 21 грудня 1993 року № 3759-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 10. – С. 43. (В редакції закону від 11.05.2000 № 1709-ІІІ)

нашу думку, рано чи пізно Україна підійде до створення більш змістовного програмного документа інформаційного розвитку на зразок, а можливо, й на основі Окінавської хартії глобального інформаційного суспільства, яку було прийнято в 2000 р. в японському місті Окінава на саміті «вісімки» держав («сімка» найбільш економічно розвинутих держав світу + Російська Федерація)¹. Тобто якщо у сфері інформаційної безпеки людини та суспільства в цілому ми можемо визначити єдині, загальновизнані на міжнародному рівні пріоритети і їм слідувати, то у сфері інформаційної безпеки держави ці пріоритети ще потрібно визначити і створити для них єдині законодавчі засади.

Інший елемент взаємозалежності між правовими нормами та політичним механізмом держави ґрунтується на розумінні того, що інформаційні права людини не можуть бути реалізовані, а отже, не стануть реальними безпечними умовами для людини і суспільства за відсутності у держави механізмів їх реалізації і захисту. Так само жодна програма державного розвитку не може бути успішною без системи органів і системи нормативно-правових актів, які втілюють програмні положення в життя.

Названі механізми визначаються внутрішньодержавним законодавством та підзаконними актами. Ключовим як у сфері інформаційного права, так і в галузі інформаційної безпеки на сьогоднішній день в українському законодавстві, безперечно, є Закон «Про інформацію»². Цей закон покликаний врегулювати найголовніші суспільні відносини в інформаційній сфері, включаючи питання реалізації інформаційних прав і свобод та захисту інформаційної безпеки, захисту інформації та інформаційної інфраструктури держави. Тобто на цьому етапі ми вже бачимо поєднання в нормативно-правовому акті як норм, що є частиною природного права, так і норм, які мають суто державне походження. Але слід зазначити, що діючий Закон України «Про інформацію» створювався, по-перше, ще до прийняття нової Конституції, по-друге, в той час, коли інформаційний простір України ще лише починав розбудовуватися разом із проголошеною незалежною державою. Таким чином, цей закон, попри численні зміни, не повністю відповідає темпам розвитку інформаційних відносин в Україні. Крім того, вже відзначали і необхідність якомога скорішого прийняття Закону «Про

¹ Хартія Глобального інформаційного общества. Принята 22 июля 2000 г., Окінава. / Інформація. Дипломатія. Психологія. – М.: Известия, 2002. – С. 602 – 610.

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

інформаційну безпеку України», оскільки Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, на думку багатьох фахівців, «не виконала функцію базового документа побудови системи забезпечення інформаційної безпеки України»¹. Крім того, до правової бази інформаційної безпеки входить велика кількість правових норм, що містяться у законах та підзаконних актах, які регулюють окремі питання інформаційних відносин в Україні: інформаційна діяльність органів публічної влади, зв'язок, діяльність засобів масової інформації, культура, підприємницька діяльність у сфері інформації тощо. В нормативно-правових актах з цих питань містяться окремі положення, покликані встановити необхідний рівень безпеки відповідних видів інформаційної діяльності.

Не слід забувати і про правові норми, якими встановлюється юридична відповідальність за правопорушення, які посягають на інформаційну безпеку України і які охоплюють заходи кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та іноді й цивільно-правової відповідальності.

Наведені нами факти і міркування свідчать також про неоднорідність, а іноді і певну суперечливість того правового матеріалу, що становить юридичну базу політики інформаційної безпеки. Багато в чому така ситуація пояснюється складністю і неоднорідністю самих інформаційних процесів і відносин.

¹ Система забезпечення інформаційної безпеки України. // Національна безпека і оборона, 2001. – № 1. – С. 28.