Тема VI

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ПОЛІТИКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

§ 1 Структура інституціонального механізму інформаційної безпеки

Формування державою виваженої, оптимальної політики інформаційної безпеки, ефективне застосування всіх наявних засобів та інструментів її реалізації неможливі без існування сталого інституціонального механізму, який реалізує відповідний напрямок державної діяльності, що визначений нормами ч. 1 ст. 17 Конституції України як «найважливіша функція держави»[1].

Таке конституційне визначення функції захисту інформаційної безпеки перетворює її на одну з основних державних функцій на сучасному етапі, в рамках якої вирішуються глобальні стратегічні завдання. Відповідно обумовлюється і ряд властивих основним функціям характеристик.[2]

По-перше, у такій функції найвиразніше виявляється соціальне призначення і сутність держави.

По-друге, на відміну від численних функцій держави, що здійснюються, як правило, спеціально призначеними для цього органами, *основні функції належать до діяльності держави в цілому, виконуються, хоча і в різному обсязі, всіма ланками державного апарату* (виділено нами – Б.К).

По-третє, така функція носить комплексний характер і втілює зосередження зусиль держави на одному з вирішальних напрямів її діяль-

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

[2] Див.: Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 1. Теория государства. / Отв. ред. Марченко М.Н. – М., 1998. – С. 198.

ності. Ці зусилля спрямовані на широке коло суспільних відносин у певній сфері суспільного життя.

Таким чином, механізм інформаційної безпеки повинен включати цілу низку різних владних інститутів, які тим або іншим чином здійснюють узгоджену комплексну діяльність в інформаційній сфері. Разом з тим слід відзначити, що було б абсолютно помилковим зводити цей механізм виключно до системи державного управління.

Адже потрібно зважати, що відповідні конституційні норми трактують забезпечення інформаційної безпеки України не лише як «найважливішу функцію держави», а й як «справу всього українського народу». Одночасно зазначається, що «оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладається на Збройні сили України» (ч. 2. ст. 17 Конституції), а «захист державної безпеки і державного кордону України покладається на відповідні військові формування і правоохоронні органи держави» (ч.3 ст. 17 Конституції). Таким чином, якщо захист державної безпеки та територіальної цілісності покладено виключно на органи державної виконавчої влади, то безпосередніх суб'єктів захисту таких видів безпеки, як інформаційна та економічна, не визначається. Логічно припустити, що захист інформаційної безпеки (який згідно з Конституцією є не тільки функцією держави, а й справою всього українського народу) повинен здійснюватися як державними, так і недержавними інституціями.

І таке наше припущення має підстави. Так, наприклад, оборона держави, згідно з Воєнною доктриною України, полягає у захисті «державного суверенітету і політичної незалежності, збереження територіальної цілісності та недоторканності кордонів».[1] Тобто об'єктами захисту в даному разі є державна територія, її політичний устрій тощо. Оборона держави або захист державної безпеки обов'язково включають можливість здійснення певних силових дій, пов'язаних з державним примусом.

Інформаційна ж безпека полягає у створенні відповідних умов інформаційних процесів. Ці умови створюються в процесі життєдіяльності як держави, так і суспільства і не завжди вимагають наявності у суб'єктів цієї діяльності владних повноважень. Будь-яка особа може захищати свої інформаційні права в судовому порядку, брати участь у політичному процесі, виборах з метою впливу на прийняття державою

[1] Постанова Верховної Ради України «Про Воєнну доктрину України» від 19 жовтня 1993 року № 3529-XII // Відомості Верховної Ради України, 1993. – № 43. – Ст. 409.

необхідних рішень тощо. Ця особливість і відкриває широке поле для співробітництва між публічним та приватним секторами суспільного життя.

До того ж якщо, наприклад, територіальні цілісність або державний суверенітет є явищами неподільними – або вони є, або їх немає, то інформаційна або економічна безпека – явища відносні і можуть мати багато рівнів.

Така структура забезпечення різних аспектів національної безпеки дає можливість зробити ряд висновків.

По-перше, конституційними нормами встановлюється більш широке розуміння інформаційної безпеки, ніж безпека держави.

І, по-друге, відповідно, коло суб'єктів, на які покладено захист інформаційної безпеки, значно ширше не тільки ніж органи виконавчої влади, а й органи публічної влади взагалі.

Таким чином, захист інформаційної безпеки певною мірою відривається від державної діяльності і охоплює цілий комплекс складних суспільних процесів. Тим самим підкреслюється глобальність функції безпеки.

Комплексне забезпечення інформаційної безпеки досягається «шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих доктрин, стратегій, концепцій і програм»[1] в інформаційній сфері. Державне управління виступає лише інструментом проведення цієї політики. Мова в даному разі, йде не про механізм управління інформаційною безпекою, а про *механізм політики інформаційної безпеки*.

На основі цього ми можемо стверджувати, що як за суб'єктним складом, так і за компетенцією механізм інформаційної безпеки повинен дещо відрізнятися від традиційного механізму державного управління. В цьому аспекті більшої уваги заслуговує розуміння державного управління як «організаційної співпраці держави з колективними й індивідуальними членами суспільства, яке забезпечує доцільне закономірне функціонування та розвиток суспільних відносин»[2].

Розглядаючи певні схеми подібного механізму, необхідно уявляти, що для політики як складного комплексного явища характерні ба-

[1] Постанова Верховної Ради України «Про Воєнну доктрину України» від 19 жовтня 1993 року № 3529-XII // Відомості Верховної Ради, 1993. – № 43. – Ст. 409.

[2] Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. – М, 1987. – С. 78 – 79.

гатогранність форм та здатність до проникнення в будь-які сфери суспільного життя. У зв'язку з цим виникають певні труднощі щодо чіткого визначення суб'єктного складу інформаційної політики, оскільки він є набагато ширшим за коло державних органів, до функцій яких входить формування та реалізація цієї політики.

Перелік інституцій, які можуть брати участь у проведенні політики або виробленні конкретних політичних рішень, практично невичерпний і не обмежується лише органами державної влади та місцевого самоврядування. Так, опрацювання будь-якої проблеми, пов'язаної з політикою інформаційної безпеки, може бути доручене певним науковим установам, групам експертів. Це стосується і Верховної Ради, і Президента України, і Кабінету Міністрів. Наприклад, у розробці законопроектів беруть участь не лише народні депутати або службовці органів державної влади, а й фахівці з відповідних галузей. Це можуть бути різного роду наукові установи, незалежні експерти – як українські, так і зарубіжні. Крім задекларованого аналітичного органу – Національного інституту стратегічних досліджень, значний, коли не більший, обсяг експертно-аналітичної роботи виконується іншими установами, підприємствами, організаціями як на замовлення органів державної влади, так і з власної ініціативи. Зокрема, безпосередньо для проведення експертиз законопроектів діє Інститут законодавства при Верховній Раді, але одночасно до розробки окремих законопроектів залучаються й інші наукові установи України.

На прийняття рішень органами державної влади та їх посадовими особами також має значний вплив діяльність політичних партій, рухів та громадських організацій тощо. Це вже не кажучи про неформальні впливові політичні або фінансово-промислові угруповання.

Вищезгадані елементи механізму державної політики мають не менш важливе значення для прийняття політичних рішень, ніж формалізована діяльність державних інституцій. Починаючи з Арістотеля політика розглядається більшою мірою не як наука, а як мистецтво управління[1]. А мистецтво безпосередньо пов'язане з конкретним індивідом, його індивідуальними рисами та якостями. Прояву політики в матеріальному світі як конкретних рішень дій передує її існування в ідеальній формі – формі розумової діяльності, ідей, поглядів, уявлень. Таким чином, радник на громадських засадах Президента або Прем'єр-міністра, який має можливість впливати на формування позиції та по-

[1] Див.: Аристотель. Политика. Соч. в 4 т. – М. – 1983.

глядів відповідної посадової особи, може мати набагато більший вплив на прийняття певних рішень, ніж ті органи, на які офіційно покладені відповідні завдання. Так само значну, але дуже часто неформалізовану і непомітну роль у прийнятті політичних рішень мають політичні лобі, партії, рухи і т. д.

Але характерною рисою політики інформаційної безпеки, що полягає в її суспільно-державному характері, є те, що вона виступає складовою саме державної політики, її виникнення, ґрунтується на такому явищі, як державний суверенітет. Головним суб'єктом політики інформаційної безпеки виступає держава в цілому. Інституціональний механізм державної політики реалізується в першу чергу в організації системи компетентних органів державного управління. Таким чином, інституціональний механізм державної політики інформаційної безпеки являє собою особливе державно-правове явище, обумовлене державною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом цієї політики.

На нашу думку, цей інституціональний механізм являє собою складну багаторівневу систему, яка, з одного боку, об'єднується особливою загальною функціональною спрямованістю, а з другого – розділяється специфічними особливостями, пов'язаними з рівнем компетенції і характером відповідних цілей. Власне кажучи, інституціональним суб'єктам кожного з рівнів відповідає окрема специфічна функція – функція формування або функція реалізації політики інформаційної безпеки. Функція формування державної політики інформаційної безпеки включає в себе діяльність компетентних органів держави щодо встановлення стратегічних цілей, завдань, основних принципів та напрямків державної діяльності в цій сфері, розробку концепцій та рішень загальнодержавного довгострокового значення. Функція реалізації політики інформаційної безпеки спрямована на досягнення тактичних та оперативних цілей, забезпечує розв'язання конкретних завдань, застосування відповідних засобів державного впливу на суспільні відносини у цій сфері.

Зрозуміло, що залежно від характеру завдань їх виконання входить до компетенції державних органів різного рівня, які належать до різних гілок влади, мають різні сфери діяльності та обсяг владних повноважень. Але, враховуючи той факт, що політика інформаційної безпеки як суспільне явище носить комплексний характер, включає внутрішньо- та зовнішньополітичні, економічні, технологічні, військові та ряд інших елементів і звідси вимагає комплексного підходу, ми повинні

розглядати діяльність державних органів, спрямовану на виконання конкретних завдань у цій сфері, в рамках єдиного інституціонального механізму, який об'єднується єдиною метою забезпечення належних умов здійснення інформаційних процесів в Україні.

У своїй праці «Теорія державного управління» Г. В. Атаманчук характеризує організаційну структуру управлінського механізму держави як «певний склад, організацію та сталий взаємозв'язок людських ресурсів, технічних та інших засобів, які виділяються та витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєдіяльності самого суб'єкта управління»[1]. Зазначається, що в рамках цього механізму концентруються соціальні та організаційні якості держави. Але слід зважати, що уявлення «про самостійне, тим більш – автономне буття власне виконавчої влади щодо інших гілок влади... слід вважати явним перебільшенням. Державна влада як здатність держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання – явище цілісне. Воно інтегрує в собі всі прояви політичної волі народу як єдиного джерела (суверена) влади в державі»[2].

Таким чином, основні цілі, які переслідує держава як суб'єкт політики інформаційної безпеки, та головні принципи її проведення повинні ґрунтуватися на інтегрованій політичній волі народу як джерелі державної влади. А процес інтеграції і реалізації відповідної політичної волі народу повинен розкриватися в інституціональній (організаційній) структурі певного владного механізму, на який покладені відповідні функції.

Інакше кажучи, **інституціональний механізм інформаційної безпеки являє собою сукупність інститутів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, до компетенції яких входить вирішення питань щодо забезпечення умов функціонування і розвитку інформаційної сфери.**

Але більшість інститутів громадянського суспільства не є формалізованими, а в українських реаліях взагалі і саме суспільство не відрізняється структурованістю. Звідси розкриття функцій цілого ряду подібних інституцій у рамках *правового* дослідження уявляється доволі проблематичним. Ми можемо лише констатувати їх наявність та існування певного впливу на суспільні відносини.

---

[1] Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. – Москва: Юридическая литература, 1997. – С. 130

[2] Державне управління в Україні. / За загальною ред. В.Б. Авер'янова. – К, 1999. – С. 29.

Зовсім іншою є ситуація з державними інститутами. Характерною ознакою організації публічної влади є її побудова на правових засадах, її врегулювання за допомогою правових норм. Саме цю, формально визначену структуру інституціонального механізму політики інформаційної безпеки України ми і здатні встановити шляхом аналізу правових актів національного законодавства.

Першим нормативно-правовим актом, який формував позицію держави в цьому питанні була Концепція (основи державної політики) національної безпеки 1997 р.[1] В цьому акті було зроблено першу спробу офіційного визначення певної системи, тобто механізму, за допомогою якого реалізується державна політика національної безпеки.

Частина V зазначеної концепції визначала систему забезпечення національної безпеки як організовану державою сукупність суб'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України.

Найважливішим кроком, який було зроблено авторами концепції при визначенні суб'єктного складу системи забезпечення національної безпеки, безумовно, є офіційне визнання ролі інститутів громадянського суспільства та недержавного сектора взагалі в процесах, пов'язаних з реалізацією цієї важливої державної функції. Практично йдеться про можливість передачі неурядовим організаціям частини функцій і відповідальності за встановлення і дотримання безпечних умов інформаційних процесів. Такий підхід побудовано у повній відповідності із згаданими нами нормами ст. 17 Конституції України[2] , якими відзначається роль громадськості у захисті безпеки та суверенітету нашої держави.

До того ж включення інститутів громадянського суспільства у систему захисту інформаційної безпеки, та й національної безпеки взагалі, забезпечує вирішення ряду важливих завдань.

По-перше, забезпечується участь громадськості у прийнятті рішень з питань інформаційної безпеки, що робить можливим урахування інтересів широких верств населення і тим самим створення засад легітимності рішень органів публічної влади у сфері безпеки.

---

[1] Постанова Верховної Ради України «Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР // Голос України, 1997. – 4 лютого – С. 5.

[2] Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України, 1996. – №30 – Ст. 141.

По-друге, введення інститутів громадянського суспільства в механізм політики інформаційної безпеки забезпечує процес залучення (партисипації) громадян у вирішенні проблем інформаційної безпеки, їхню активну позицію з відповідних питань.

І, нарешті, наявність недержавних суб'єктів забезпечує відкритість відповідних органів публічної влади та створення дієвих механізмів громадського контролю їх діяльності.

Як наслідок втілювалися в життя принципи забезпечення національної безпеки, передбачені у розділі І Концепції національної безпеки України, а саме:

- пріоритет прав людини;
- демократичний цивільний контроль за воєнною сферою, а також іншими структурами в системі забезпечення національної безпеки;
- додержання балансу інтересів особи, суспільства та держави, їхня взаємна відповідальність.

Так реалізувалося передбачене Концепцією адміністративної реформи запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії.[1]

На жаль, у нормах Закону України «Про основи національної безпеки» не знайшлося місця терміну «система захисту національної безпеки» і визначається лише перелік (ст. 4) та повноваження (ст. 9) суб'єктів забезпечення національної безпеки. Щоправда, і перелік цих суб'єктів і обсяг їхніх повноважень при цьому не зазнали істотних змін.[2]

Так, визначається, що громадяни України в рамках захисту національної безпеки вирішують такі проблеми:

а) громадяни України через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси;

б) добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки;

---

[1] Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98.

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

в) як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни;

г) у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку.

Але для безпосередньої участі інститутів громадянського суспільства та громадськості взагалі у прийнятті рішень та проведенні політики інформаційної безпеки потрібні встановлені правовими нормами механізми. На жаль, діяльність цих важливих важелів державної політики в українському законодавстві належним чином не врегульовано. Ключові законодавчі акти, що визначають діяльність громадських організацій в Україні – закони «Про об'єднання громадян»[1] та «Про політичні партії в Україні»[2], дуже мало уваги приділяють саме механізмам співпраці цих організацій з інститутами публічної влади при формуванні державної політики, в тому числі і політики інформаційної безпеки.

Хоча, наприклад, нормативне визначення об'єднання громадян як добровільного громадського формування, створеного на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод (ст. 1 Закону «Про об'єднання громадян»), автоматично передбачає можливість такого об'єднання бути ефективним чинником політики інформаційної безпеки, оскільки інформаційна безпека людини та суспільства якраз і полягає у забезпеченні захисту та реалізації прав, свобод і законних інтересів у сфері інформаційних відносин. Таким чином, будь-яке об'єднання громадян, що ставить на меті активну участь в інформаційних відносинах або трансформацію інформаційної сфери, цілком правомірно може розглядатися як елемент механізму інформаційної безпеки.

Потрібно також зазначити, що залежно від типу об'єднання громадян різною буде і його роль в механізмі політики інформаційної безпеки.

Якщо йдеться про громадські організації, які є об'єднаннями громадян для задоволення та захисту своїх законних спільних інтересів (ст. 3 Закону «Про об'єднання громадян»), то до їх функцій можна передусім віднести:

---

[1] Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України, 1992. – № 34. – Ст. 504.

[2] Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року № 2365-III // Відомості Верховної Ради України, 2001. – № 23. – Ст. 118.

а) Формування теоретичної сфери політики інформаційної безпеки (створення різного роду програм, концепцій, моніторинг інформаційних процесів і прогнозування шляхів їх розвитку).

б) Реалізацію політики інформаційної безпеки на практиці. (Сприяння проведенню в життя рішень державних органів, безпосередня реалізація проектів і програм в інформаційній сфері, правозахисна діяльність щодо свободи слова та інформації, привернення уваги органів публічної влади до існуючих проблем в інформаційній сфері).

В той же час функції політичної партії будуть значно відрізнятися.

Адже політична партія, згідно з нормами ст. 3 Закону «Про політичні партії в Україні» є «добровільним об»єднанням громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку», а метою діяльності політичної партії є «сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян» та «участь у виборах та інших політичних заходах»[1].

Таким чином, політична партія, окрім вищезазначених формування теоретичної сфери політики інформаційної безпеки та участі у реалізації конкретних рішень і заходів, здійснює ще ряд найважливіших функцій, а саме:

а) Визначення та легітимація цілей, завдань та інтересів репрезентованих ними соціальних груп в інформаційній сфері. (Структуризація суспільства залежно від політичних поглядів, визначення і популяризація відповідного бачення напрямів і програм суспільного розвитку, участь у виборах та інших політичних заходах з метою досягнення державної влади і відповідно закріплення на державному рівні обстоюваних ними інтересів і поглядів).

б) Участь у формуванні практичної сфери політики інформаційної безпеки. (Через механізми публічної влади прийняття формалізованих рішень щодо визначення стратегічних та тактичних завдань, способів та методів їх реалізації).

в) Участь у формуванні органів публічної влади, що відповідають за проведення політики інформаційної безпеки. (Через виборчі та інші політичні механізми формування персонального складу органів публічної влади, який здійснює конкретні заходи щодо проведення політики інформаційної безпеки).

---

[1] Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року № 2365-III // Відомості Верховної Ради України, 2001. – № 23. – Ст. 118.

г) Контроль за діяльністю органів публічної влади у сфері інформаційної безпеки. (Безпосередній громадський контроль, контроль через представницькі органи – Верховну Раду та органи місцевого самоврядування тощо).

Це далеко не повний перелік функцій об'єднань громадян у механізмі політики інформаційної безпеки. Це в першу чергу пояснюються тим, що подібні об'єднання є значно менш формалізованими порівняно з державними інституціями як у виборі напрямків, так і засобів своєї діяльності. І в такій невизначеності вбачається і велика частка «провини» українського законодавця, яким не було створено правових засад подібної діяльності.

В цьому аспекті, на нашу думку, потрібно в законодавчих актах, присвячених проблемах національної безпеки і захисту інформації та інформаційної інфраструктури детально розробити сам механізм співпраці громадських об'єднань та інших неурядових організацій з органами публічної влади в напрямку захисту інформаційної безпеки. Адже створення сприятливих умов для розвитку інформаційних процесів та інформаційної сфери залежить багато в чому і від позиції громадськості та діяльності неурядових організацій, в яких зосереджуються значні інтелектуальні, фінансові та політичні ресурси.

Крім того, існує потреба у прийнятті ще двох законодавчих актів, які носять загальнополітичний характер, але разом з тим мають виключне значення для формування механізмів інформаційної безпеки.

Це стосується насамперед так і не схваленого Верховною Радою Закону «Про опозицію», який би поставив політичний процес у цивілізовані і демократичні рамки і дав би можливість різним політичним силам ефективно відстоювати свої погляди. Прийняття цього закону, по-перше, стабілізувало б інформаційні відносини в сфері політичної боротьби, по-друге, створило б механізми представництва та захисту прав і законних інтересів меншості при прийнятті політичних рішень.

Так само існує нагальна необхідність прийняття Закону «Про лобі», як це зробили, наприклад, у США. Оскільки природно, що певні особи та угруповання, які мають сильні економічні важелі і значні інтереси та можливості щодо впливу на державну політику і політичних та державних діячів, намагаються цей влив реалізувати. Цей вплив давно вже отримав офіційну назву лобізму (від англ. *lobby* – кулуари) і може мати як негативний, так і нейтрально-позитивний характер. У першому, негативному прояві він являє собою протиправний тиск на представників влади, хабарництво, корупцію, за допомогою яких прийма-

ються рішення в інтересах певних груп та осіб. У нейтрально-позитивному прояві лобізм є нормальним елементом демократичного процесу. Він являє собою форму законного впливу «груп тиску» на управлінські, в тому числі законодавчі, рішення з метою задоволення інтересів певних соціальних структур і верств населення. На сьогоднішній день є загальноприйнятою думка, що оскільки лобізм має такий широкий спектр можливих наслідків, він «потребує впорядкування, юридичної регламентації, з тим щоб нівелювати його негативні сторони і підсилити позитивні»[1]. Цей процес отримав назву лобіювання, і, на думку багатьох фахівців, це явище є невід'ємним елементом будь-якої системи правління. Тому в багатьох країнах пішли шляхом законодавчого регулювання цих діяльності сил, щоб поставити їх у цивілізовані рамки. Прийняття аналогічного закону в Україні є нагальною потребою, враховуючи гіпертрофований розвиток такого явища в нашій державі, завдяки чому наша система влади набула в світі репутації «олігархічної».

Потрібно також відзначити зростаючу роль у сфері інформаційної безпеки різного роду неурядових міжнародних організацій та недержавного сектора в цілому. Це стосується не лише суспільно-політичного аспекту проблеми, а й фінансового і технічного. Адже діяльність у сфері інформації, інформатизації та інформаційної безпеки здійснюється великою кількістю суб'єктів – компаній, корпорацій, підприємств тощо.

Свого часу помічник Держсекретаря США Е. Ньюсом, розглядаючи сучасні проблеми безпеки, відзначив проблему багатофакторності впливу на сучасну ситуацію в світі. «Світ, у якому ми живемо, в теперішній час переживає революцію в галузі технології, засобів зв'язку й інформації; у сфері організованих структур; у відносинах між державами і між урядом та народом в окремих країнах; у здатності багатонаціональних корпорацій та інших неурядових організацій впливати на хід розвитку подій на міжнародній арені і в характері реагування регіональних та міжнародних організацій на конфлікти, гуманітарні катастрофи і стихійні лиха».[2]

Разом з тим цей же автор підкреслює, що, враховуючи сучасну ситуацію в світі, «ступінь ефективності національних інтересів буде бага-

---

[1] Политология. // Отв. ред. В.Д. Перевалов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. – 1999. – С. 109 – 110.

[2] Newsome E.D. The Joining Power and Diplomatic Means of Security. // US foreign policy. The USIA electronic magazine. – 1998. – No. 3. July.

то в чому залежати від здатності координації різних відомств» і навіть існування певної «міжвідомчої спільноти», за якої різні органи влади спільно або скоординовано діють для досягнення конкретної мети в сфері національної безпеки.

Співпраця цілої низки органів державної влади при проведенні державної політики в інформаційній сфері передбачена і в українському законодавстві. Так, зокрема, згідно з нормами ч. 3 ст. 6 Закону «Про інформацію», «державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції»[1].

Таким чином, ми підходимо до аналізу іншої, більш формалізованої складової механізму політики інформаційної безпеки, яка представлена органами публічної влади. Ґрунтуючись на проведеному вище аналізі, ми можемо стверджувати, що цей механізм якраз і представляє певну «міжвідомчу спільноту», точніше – **ієрархічну сукупність органів різних гілок влади та різних рівнів, які в рамках своєї діяльності більшою або меншою мірою вирішують завдання щодо проведення політики інформаційної безпеки та вирішення в її рамках конкретних завдань**.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки» до складу цієї частини механізму інформаційної безпеки входять такі органи:

- Президент України,
- Верховна Рада України,
- Кабінет Міністрів України,
- Рада національної безпеки і оборони України,
- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади,
- Національний банк України,
- суди загальної юрисдикції,
- прокуратура України,
- місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;
- Збройні сили України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України.

Першим питанням, яке потребує вирішення при аналізі цього механізму, є визначення керівного органу або органів у цій ієрархії. Не-

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

зважаючи на свою простоту, в умовах цілковитої невизначеності в правовому регулюванні питань інформаційної безпеки відповідь на це питання багато в чому залежить від позицій, на яких стоїть той чи інший дослідник. Основних же «претендентів» на керівну роль у сфері інформаційної безпеки фактично можна назвати два: Верховну Раду та Президента.

При цьому слід зважати, що більша частина сучасної української історії формування законодавства, що регулює питання побудови апарату держави, проходила в умовах досить жорсткої політичної боротьби. І одним з векторів цієї боротьби було і певною мірою залишається протистояння між законодавчою та виконавчою гілками влади. Це протистояння відбилося і в розбудові інститутів інформаційної безпеки, адже інформація є найефективнішою зброєю політичної боротьби.

Як наслідок ми можемо констатувати той факт, що розбудова механізму інформаційної безпеки відбувається зі значним ухилом в бік органів виконавчої влади. Так, згідно з тим же законом, функції Верховної Ради та Президента у сфері безпеки розподілено наступним чином:

Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України , визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України;

Президент України, як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України, здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України.

Таким чином, функції Верховної Ради виглядають значно «врізаними», а Президентові, навпаки, віддається керівна роль у сфері національної безпеки. До того ж щодо Верховної Ради зайвий раз підкреслюється, що вона здійснює свої повноваження виключно в межах Конституції, а до Президента вимоги діяти виключно в рамках Конституції не ставляться. І це при тому, що саме Верховна Рада є тим органом, який приймає Конституцію і може її при необхідності змінювати, а Президент такого права не має.

Що це, випадкова неточність чи свідома спроба створити застереження, що відкриває президентським структурам шлях до того первинного розуміння національної безпеки, яким виправдувалися будь-які протиправні дії влади? Або, як казали римські юристи: «Кому це вигідно?» Це по-перше.

А по-друге, спроби поставити Президента на чолі системи національної, зокрема й інформаційної, безпеки не відповідають, на нашу думку, Конституції України. А корені цієї невідповідності знову ж таки у таких самих маленьких «неточностях», на цей раз у конституційних нормах та їх тлумаченні.

Розглядаючи систему забезпечення національної безпеки України, на чолі якої поставлено Президента, не можна не помітити певне помилкове розширювальне тлумачення норм ч. 2. ст. 102, які встановлюють, що «Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина».[1] Ця норма дуже часто стає предметом спекуляцій щодо можливості здійснення необмеженого втручання у будь-які сфери суспільного життя задля «гарантування Конституції». На нашу думку, таке положення саме по собі повинно розглядатися тільки як обов'язок даної посадової особи, який не надає їй ніяких додаткових або екстраординарних повноважень. Так само як ані п. 1 ст. 106, згідно з якою Президент «забезпечує... національну безпеку», ані ч. 1. ст. 107, згідно з якою «Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України», не дає підстав стверджувати, як це робиться, що Президент очолює систему забезпечення національної безпеки України. Адже прямої вказівки на це Конституція не містить, ніяких інших законодавчих актів з цього приводу не існує, а згідно з ч. 2. ст. 6 Конституції органи державної влади здійснюють свої повноваження виключно в межах Конституції і відповідно до законів. Таким чином, законних підстав для визначення Президента головним суб'єктом забезпечення національної безпеки або головою системи її забезпечення не існує. Радше таку роль можна віддати Верховній Раді, оскільки відповідно до п. 17 ст. 92 Конституції основи національної безпеки визначаються виключно законами України.

[1] Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30 – Ст. 141.

Взагалі значним недоліком слід вважати, що в розділі V Конституції не визначено окремо обов'язки Президента України як глави держави. В ст. 106 Конституції визначено лише його повноваження. Хоча досить суперечливою виглядає норма, яка безпосередньо торкається нашої теми і міститься в п. 1. 106, згідно з якою Президент «забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави». Адже що це насправді означає: обов'язок чи право (повноваження) Президента? Якщо порівнювати з деякими наступними нормами цієї ж статті, згідно з якими Президент, наприклад, «звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України» (п. 2) або «приймає рішення про визнання іноземних держав» (п. 4), то останні можна розуміти саме як право. Тобто Президент може звернутися до Верховної Ради з позачерговим посланням, а може і не звертатися, може визнати іноземну державу, а може і не визнавати. Чи повинні ми аналогічно тлумачити, що Президент може на власний розсуд забезпечувати державну незалежність і національну безпеку, а може цього і не робити? Іншими словами, в Конституції відсутнє правове регулювання сфери відання Президента України, його завдань і обов'язків. Те, що прописане в ст. 106, важко однозначно віднести або до прав, або до обов'язків. Таким чином, ми маємо найвищу посадову особу держави з невизначеною компетенцією. Це не було б значною вадою Конституції, якби було нарешті прийнято закон «Про Президента України», яким би була визначена його компетенція, адже на сьогоднішній день діяльність Верховної Ради регулюються її регламентом, Кабінету Міністрів відповідним положенням (хоча це не знімає необхідності прийняття окремого закону, як того вимагає Конституція), а діяльність Президента не регулюються практично нічим, окрім дуже загальних конституційних положень. І знову ж таки постає запитання: «Кому це (така ситуація) вигідно?»

На нашу думку, ця проблема має також і певну штучну природу. Адже до механізму (системи) національної безпеки і в Концепції національної безпеки, і в тлумаченні положень Конституції чомусь намагаються застосовувати структурний підхід. Хоча слід було б застосовувати *структурно-функціональний.* Адже і законодавча, і виконавча гілка влади в цій системі виконують абсолютно різні функції. Ставити Президента на чолі системи національної безпеки, і говорити, що він здійснює «керівництво у сфері національної безпеки», взагалі суперечить встановленій нормами ст. 6 Конституції України системі побудови державної влади «на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і

судову». Адже керівництво передбачає прийняття обов'язкових для всіх управлінських рішень, в тому числі і включених до системи національної безпеки органів виконавчої і судової влади, що автоматично порушує вказану конституційну норму.

Що стосується судової системи, то вона виконує, згідно із ст. 124 Конституції України, лише одну функцію – правосуддя. Спроби ж включити судові органи до системи захисту національної безпеки фактично поклали б на ці органи виконання не властивої їм функції і поставили б під сумнів передбачені ст. 129 Конституції такі принципи судочинства, як незалежність суддів, рівність сторін і змагальність. Хоча суди відіграють важливу роль у забезпеченні балансу законних інтересів різних суб'єктів політики інформаційної безпеки[1].

Таким чином, логічним було б запропонувати побудову інституціонального механізму інформаційної безпеки України як системи *з двома керівними центрами*, які представлені відповідно органом законодавчої влади та центральними органами виконавчої влади, які певною мірою врівноважують один одного.

§ 2 Функції Верховної Ради України в галузі інформаційної безпеки

При визначенні розподілу повноважень між виконавчим і законодавчим центрами цього механізму слід звернути увагу вже на існуючий в Україні досвід. А цей досвід полягає в тому, що в сучасній українській історії прийняття доленосних рішень, через які відбулась реалізація національних інтересів та зміцнення національної безпеки, є заслугою саме законодавчої влади. Достатньо згадати прийняття Декларації про державний суверенітет від 16 липня 1990 р. та Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р.. Це вже не кажучи про такі історичні документи, як III та VI Універсали Центральної Ради, Тимчасовий Основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії, прийнятий Українською Національною Радою, тощо[2].

[1] Кормич Б.А. Проблеми судового захисту інформаційної безпеки в Україні. // Актуальні проблеми політики: Зб. наукових праць. Вип. 14. – Одеса: Юридична література, 2001. – С. 430 – 435.

[2] Див., напр.: Історія Української Конституції. / Упоряд. А.Г. Слісаренко, М.В. Томенко. – К.: Право, 1997.

Таким чином, можна говорити про те, що за законодавчою владою в Україні історично закріпилася роль виразника національних інтересів. Або, висловлюючись мовою програмування, «постановки завдань» у сфері національної безпеки. Так, наприклад, згідно з нормами ст. 92 Конституції України[1], виключно законами України визначаються:

- права і свободи людини і громадянина,
- порядок застосування мов,
- засади організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку,
- засади утворення засобів масової інформації,
- організація державної статистики та інформатики,
- основи національної безпеки.

Таким чином, можна сказати, що до функцій Верховної Ради входить визначення основних *параметрів інформаційних процесів* у державі та можливих *форм і способів забезпечення цих параметрів*. Іншими словами, Верховною Радою визначаються *зміст інформаційної безпеки та можливі форми і способи її захисту*.

Для виконання цих завдань Верховна Рада має широкі повноваження. Серед таких повноважень, визначених ст. 85 Конституції України, передусім слід назвати такі властиві завдання органу законодавчої влади, як прийняття законів, що регулюють суспільні відносини в інформаційній сфері, затвердження Державного бюджету України, в якому передбачаються кошти на реалізацію заходів політики інформаційної безпеки, ратифікація міжнародних договорів в інформаційній сфері тощо.

Іншим напрямком діяльності є створення правових засад формування державної політики в інформаційній сфері. Зокрема, для виконання цього завдання Верховна Рада має такі повноваження: визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів, заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

По-третє, Верховна Рада має також повноваження щодо визначення структури і призначення ряду посадових осіб органів державної вла-

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

ди, які виконують завдання щодо захисту інформаційної безпеки. Так, до повноважень Верховної Ради входить: за поданням Президента дає згоду на призначення Прем'єр-міністра, призначає на посаду Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, призначає половину (чотири особи) складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, дає згоду на призначення і звільнення з посади Президентом голови Державного комітету телебачення і радіомовлення (з 1999 р. – Держкомітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення). Верховна рада визначає загальну структуру, чисельність та функції Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ.

І по-четверте, Верховна Рада виконує важливі контрольні функції у сфері інформаційної безпеки. Так, нормами ст. 85 Конституції передбачені повноваження Верховної Ради щодо здійснення парламентського контролю, здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів, за виконанням Державного бюджету, прийняття рішення про направлення запитів до Президента. Важливими інструментами парламентського контролю є призначення слідчих комісій Верховної Ради для розслідування тих або інших подій в інформаційній сфері, проведення парламентських слухань, зокрема з приводу свободи слова, діяльності ЗМІ та ситуації в інформаційній сфері взагалі.

Наприклад, Верховною Радою проводились парламентські слухання «Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи» (1997 р.)[1] та в 1999 р. – «Інформаційна політика України: стан і перспективи» (1999 р.)[2].

Широкі контрольні повноваження покладено і на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яким, згідно з нормами ст. 1. Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини», здійснюється «парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України в межах її юрисдикції»[3]. Крім безпосереднього контролю за реалізацією інформаційних прав і свобод людини у її відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, од-

[1] Постанова Верховної Ради України «Про рекомендації учасників парламентських слухань «Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи» від 25 квітня 1997 р. № 236/97-ВР. // Відомості Верховної Ради України, 1997. – № 22. – Ст. 162.

[2] Постанова Верховної Ради України «Про підсумки парламентських слухань «Інформаційна політика України: стан і перспективи» від 2 червня 1999 р. № 705-XIV

[3] Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // Відомості Верховної Ради України, 1998. – № 20. – Ст. 99.

ним із завдань цього виду парламентського контролю є «сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу» (ст. 3 названого закону), які є одними з найважливіших напрямків інформаційної безпеки людини і суспільства в цілому.

Інститут Уповноваженого з прав людини виступає доповненням до існуючих засобів захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод.

Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. На цю посаду може бути обрано громадянина України, який на день обрання досяг 40 років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності та протягом останніх п'яти років проживає в Україні. Щодо особи, яка обіймає цю посаду, діють вимоги щодо несумісництва.

Для забезпечення діяльності Уповноваженого утворюється секретаріат, який є юридичною особою. При Уповноваженому також створюється консультативна рада, яка діє як на постійній основі, так і на громадських засадах і виконує консультативні та науково-дослідні функції у сфері захисту прав і свобод людини.

Ефективною формою парламентського контролю у сфері інформаційної безпеки є також подання запитів народними депутатами до Верховної Ради, Кабінету Міністрів, керівників органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій. Це право народного депутата передбачене ст. 86 Конституції України та Законом «Про статус народного депутата»[1]. Безпосередньо процес реалізації функцій парламенту у сфері інформаційної безпеки визначається Регламентом Верховної Ради[2].

Організаційна структура Верховної Ради передбачає у її складі підрозділи, які повинні більш детально працювати над проблемами інформаційної безпеки.

До складу Верховної Ради входять два профільні парламентські комітети – Комітет з питань свободи слова та інформації та Комітет з питань будівництва, транспорту і зв'язку, які виконують завдання щодо

[1] Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України, 1993. – № 3. – Ст. 17.

[2] Регламент Верховної Ради від 27 липня 1994 року № 129/94-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1994. – №. 35. – Ст. 338.

підготовки законопроектів з питань розвитку інформаційної сфери та інформаційної безпеки.

Крім того, до складу Апарату Верховної Ради входить Інформаційне управління та Управління комп'ютерних систем, на які покладено функції інформаційного забезпечення діяльності Верховної Ради, та Перший відділ, який займається питаннями захисту інформації з обмеженим доступом,[1] прес-служба Верховної Ради та передбачена посада прес-секретаря Голови Верховної Ради.

§ 3 Повноваження Президента України як гаранта інформаційної безпеки

Інший керівний центр механізму політики інформаційної безпеки представлений центральними органами виконавчої влади. Причому функції цього центру слід визначити як *виконання поставлених завдань щодо дотримання необхідних параметрів інформаційної безпеки у визначених Конституцією і законами України рамках.* На центральні органи виконавчої влади повинно бути покладено передусім завдання збирання та аналізу інформації щодо ситуації в інформаційній сфері і, відповідно до цієї ситуації, обрання і застосування конкретних засобів і способів захисту інформаційної безпеки.

Така постановка питання, по-перше, відповідає самій логіці системи розподілу влад, а по-друге, на нашу думку, випливає із визначених Конституцією повноважень Президента та Кабінету Міністрів, якими і представлений цей другий керівний центр механізму інформаційної безпеки.

Так, п. 1. ст. 106 Конституції України, зокрема, передбачає, що Президент України забезпечує національну безпеку держави. Ключовим у даному разі є саме слово *забезпечує*, тоді як повноваження Верховної Ради в цій сфері характеризуються словом *визначає* (п. 17 ст. 92 Конституції)[2]. Таким чином, до повноважень Президента у сфері інформаційної безпеки слід підходити саме з позиції забезпечення ним досягнення визначених на законодавчому рівні цілей. Звісно, це не

[1] Постанова Верховної Ради України «Про структуру апарату Верховної Ради України» від 20 квітня 2000 року № 1678-III // Відомості Верховної Ради України, 2000. – № 31. – Ст. 253.

[2] Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України, 1996. – №30 – Ст. 141.

виключає права Президента на участь у прийнятті стратегічних рішень щодо визначення основ національної безпеки, адже це забезпечується його повноваженнями щодо законодавчої ініціативи, звернення зі щорічними та позачерговими посланнями до Верховної Ради, правом вето щодо прийнятих законів тощо. Але, на жаль, практично з моменту прийняття Конституції тенденції розвитку владних інститутів в Україні були спрямовані у бік концентрації повноважень у президентських структурах. Можливо, розуміння доцільності більш рівномірного розподілу як владних повноважень, так і відповідальності за прийняті рішення призвело до оголошення у серпні 2002 р. президентських ініціатив щодо реформування діючої в Україні системи влади від президентсько-парламентської республіки в бік парламентсько-президентської.

Основою виконання Президентом своїх повноважень у сфері інформаційної безпеки, безумовно, є норма п. 17 ст. 106 Конституції, згідно якою він «здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони України». Але Конституція не дає переліку питань, які належать до сфери національної безпеки, і зокрема її інформаційної складової. На законодавчому рівні такого переліку теж не існує. Закон України «Про основи національної безпеки», як вже згадувалося, характеризує лише загрози національній безпеці у відповідних сферах. А у Законі «Про Раду національної безпеки і оборони України» поняття «національна безпека» навіть не розкривається[1]. Таким чином виявляється значна прогалина у правовому регулюванні повноважень голови держави, яка може мати, а в деяких випадках і вже має небезпечні для держави і суспільства наслідки.

В цьому аспекті виникає питання, наскільки при визначенні повноважень Президента можна керуватися так званими нормами-деклараціями на зразок «гарант державного суверенітету»? Частина 2 ст. 6 Конституції передбачає, що органи влади «здійснюють свої повноваження в межах Конституції і відповідно до законів України».

Звісно, дуже часто застосовується розширювальне тлумачення подібних норм. Наприклад, згідно з рішенням Конституційного суду про тлумачення терміна «законодавство» він розуміється так, що «ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також

[1] Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР.

постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України»[1].

Але разом з тим слід зважати на дві обставини. По-перше, ст. 92 Конституції відносить основи національної безпеки (п. 17) до питань, що визначаються виключно законами України. І така норма вже не допускає іншого тлумачення.

По-друге, Закон України «Про основи національної безпеки» (ч. 2 ст. 2) передбачає обов'язковість для виконання лише Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини, що розробляються і затверджуються Президентом України. Одночасно у Верховній Раді вже не один рік обговорюється проект закону «Про інформаційний суверенітет і інформаційну безпеку».

Такі міркування дозволяють визначати компетенцію Президента та Кабінету Міністрів лише в тих сферах національної безпеки, які врегульовані законодавчими актами, наприклад, оборони, охорони суспільного порядку тощо. В інформаційній сфері на законодавчому рівні питання безпеки розглядаються лише в аспекті захисту інформації що є державною таємницею[2], та захисту інформації в автоматизованих системах[3]. Загального ж переліку питань, віднесених до сфери інформаційної безпеки, не існує, і визначені вони можуть бути лише законом. До прийняття такого закону будь-яке розширення компетенції органів виконавчої влади не відповідатиме вимогам Конституції.

Але практика, на жаль, свідчить про надмірну концентрацію в руках Президента та його адміністрації повноважень в інформаційній сфері, що дає йому можливості практично одноособового контролю над нею. До того ж відбувається дублювання функцій Президента та Кабінету Міністрів в інформаційній сфері. На думку багатьох аналітиків, така ситуація провокує негативні для суспільства наслідки.[4]

---

[1] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98. Справа № 17/81-97.

[2] Закон України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України, 1994. – № 16. – Ст. 93. (В редакції Закону № 1079-XIV від 21.09.99)

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

[4] Див.: Адміністративна реформа в Україні: чи вдасться розірвати замкнуте коло? Аналітична доповідь Українського центру економічних і політичних досліджень. // Національна безпека і оборона, 2000. – № 5. – С. 12 – 13.

Адже, крім абсолютно невизначеного і необмеженого керівництва в сфері інформаційної безпеки, Президент має цілий ряд інших дуже сильних засобів впливу в інформаційній сфері. Згідно з ч. 3. ст. 106 Конституції, Президент видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Це право Президента широко ним використовується для регулювання питань, пов'язаних з функціонуванням інформаційної сфери.

У руках Президента зосереджені ключові функції щодо організаційного забезпечення інформаційної безпеки. Так, Президент очолює Раду національної безпеки і оборони, утворює, реорганізує та ліквідує за поданням Кабінету Міністрів міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють державне управління в інформаційній сфері.

І ще одним важелем, що має значний вплив на ситуацію в інформаційній сфері, можна вважати широкі повноваження Президента щодо кадрової політики. Згідно з п. 10 ст. 106 Конституції, Президент призначає за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів та звільняє з посад керівників інших центральних органів виконавчої влади, які здійснюють повноваження в інформаційній сфері, зокрема міністра внутрішніх справ, міністра освіти і науки, голів Служби безпеки України, Державного комітету зв'язку та інформатизації, Державного комітету архівів, Державного патентного відомства, Державного комітету статистики, президентів Національної телекомпанії України, Національної радіокомпанії України, керівника Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації СБУ тощо. Призначає та звільнює з посади голів місцевих державних адміністрацій. Призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, за згодою Верховної Ради призначає голову Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення (відповідно пп.. 13 та 14 ст. 106 Конституції).

Більшість актів Президента з вищеперерахованих питань інформаційної безпеки (окрім тих, згода на які дається Верховною Радою) підлягає скріпленню підписами Прем'єр-міністра і міністра, що відповідає за цей акт і його виконання, чим створюється певна система відповідальності за прийняті рішення і проведення їх у життя.

Президентом для забезпечення здійснення його конституційних повноважень утворюється Адміністрація Президента України, що є постійно діючим органом[1].

[1] Указ Президента України «Про Адміністрацію Президента України» від 14 грудня 1996 року № 1220/96.

Основним завданням Адміністрації Президента є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України, в тому числі і в сфері інформаційної безпеки. Для виконання цих завдань Адміністрації Президента надані широкі повноваження, в тому числі й інформаційного характеру. Так, згідно з п. 6 Положення «Про Адміністрацію Президента України»,[1] для здійснення своїх функцій Адміністрація має право:

- запитувати і одержувати необхідні матеріали від органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та юридичних осіб;
- користуватися банками даних інших державних органів; використовувати державні системи зв'язку і комунікації;
- залучати експертів з різних питань;
- порушувати перед керівниками органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, державних установ і підприємств різних рівнів питання про усунення порушень законодавства;
- давати органам державної влади, місцевого самоврядування та державним установам, підприємствам і організаціям доручення, обов'язкові до виконання.

У структурі Адміністрації Президента існує цілий ряд профільних підрозділів з питань інформаційної сфери та інформаційної безпеки[2]. Серед них можна назвати Головне управління інформаційної політики та Управління стратегічних ініціатив, які забезпечують окремі напрямки діяльності Президента в інформаційній сфері. Управління з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Конституційним судом України та Кабінетом Міністрів України виконує функції забезпечення інформаційного обміну між центральними органами державної влади. Окремо можна виділити діяльність прес-секретаря Президента України та Управління прес-служби Президента України, на які покладено важливі завдання висвітлення у мас-медіа діяльності Президента та його адміністрації, оприлюднення звернень, актів, указів та розпоряджень Президента тощо.

У безпосередньому підпорядкуванні Адміністрації Президента перебуває Національний інститут стратегічних досліджень, який є базовою науково-дослідною установою аналітико-прогнозного супро-

[1] Указ Президента України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» від 19 лютого 1997 року № 159/97.

[2] Див.: Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення діяльності Адміністрації Президента України» від 20 серпня 2002 року № 729/2002.

водження діяльності Президента України. Згідно з п. 8 статуту цього інституту[1] , його основним завданням є забезпечення проведення аналітичних та прогнозних розробок з питань стратегічного, геополітичного, суспільно-політичного, соціально-економічного, державно-правового, військово-політичного та духовного розвитку України, а також координація відповідних досліджень, що виконують наукові установи, аналітичні центри державних установ і об'єднань громадян України.

Загальне керівництво й оцінку діяльності інституту здійснює Глава Адміністрації Президента України. Безпосередні керівні функції покладено на директора, який організовує роботу інституту і несе персональну відповідальність за стан його діяльності. Директор інституту входить до складу Адміністрації Президента, обіймаючи офіційну посаду радника Президента України. До складу інституту входять режимно-секретний орган та наукові відділи з окремих напрямків, у тому числі і з питань інформаційної безпеки, також утворено регіональні філії інституту та окремі проблемні групи.

Координаційні функції з питань інформаційної безпеки виконуються згідно з ст. 107 Конституції України Радою національної безпеки і оборони України (РНБО), яка визначена як «координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України»[2] . Її головним завданням є координація і контроль діяльності органів виконавчої влади у відповідній сфері. Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України, який і формує персональний склад Ради, до якого за посадою входять Прем'єр-міністр України, міністр оборони України, голова Служби безпеки України, міністр внутрішніх справ України, міністр закордонних справ України, ряд інших вищих посадових осіб.

Згідно з нормами ст. 3 Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України»[3] , функціями цього органу є:

- внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;

[1] Указ Президента України «Про Статут та організаційну структуру Національного інституту стратегічних досліджень» від 2 серпня 1993 року № 296/93.

[2] Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України, 1996. – №30 – Ст. 141.

[3] Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР.

• координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

• координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Слід зазначити, що серед широких координаційних, контрольних та дорадчих повноважень РНБО у сфері інформаційної безпеки у вказаному законі (ст. 4) було закріплено і досить сумнівну функцію «визначення стратегічних національних інтересів України». Таке положення, на нашу думку, йде врозріз і з передбаченими Конституцією виключними повноваженнями Верховної Ради щодо визначення основ національної безпеки, і з самим розумінням національних інтересів як інтегрованого вираження інтересів всього українського народу. Вирішення подібних питань дорадчим органом, члени якого до того ж не обираються, а призначаються, є абсолютно недоцільним.

Рішення РНБО приймаються колегіально і оформлюються, як правило, указами Президента. Також можливе на основі рішень РНБО прийняття наказів Кабінету Міністрів або актів відповідних міністерств та відомств.

Організація роботи і виконання рішень РНБО входить до компетенції секретаря РНБО. Йому ж підпорядковується Апарат РНБО, яким здійснюється поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради.

Функції Президента у сфері інформаційної безпеки доповнюються відповідними функціями Кабінету Міністрів. Виходячи з місця і ролі цього органу у системі публічної влади нашої держави, ми маємо всі підстави відносити його разом з Президентом до другого керівного (виконавчого) центру політики інформаційної безпеки. Попри те, що дуже часто наголошується на існуванні на практиці певного дублювання функцій Президента у сфері інформаційної безпеки, норми Конституції встановлюють чітку диференціацію відповідних завдань і повноважень цих органів.

В той час, коли повноваження Верховної Ради в сфері інформаційної безпеки характеризуються словом *визначає* (п. 17 ст. 92 Конституції), а повноваження Президента встановлюються терміном *забезпечує* (п. 1 ст. 106 Конституції), щодо Кабінету Міністрів застосовується фраза *здійснює заходи щодо забезпечення* (п. 7. ст. 115 Конституції)[1].

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

Таким чином, у механізмі політики інформаційної безпеки ми можемо говорити про певну триелементну систему, в якій законодавчим органом визначаються параметри безпеки інформаційної сфери, Президентом вирішуються питання щодо визначення конкретних інструментів досягнення і забезпечення цих параметрів, а на Кабінет Міністрів покладено завдання щодо застосування обраного інструменту впливу на суспільні відносини і проведення в життя передбачених заходів. Знову ж таки, йдеться лише про основні функції даних органів у механізмі інформаційної безпеки, оскільки ефективна їх реалізація багато в чому обумовлюється наявністю додаткових повноважень, що дає можливість говорити і про додаткові схеми їх взаємодії.

При цьому, на нашу думку, за допомогою основної схеми взаємодії вищих органів державної влади у сфері інформаційної безпеки реалізується на практиці закріплений в Конституції (ст. 6) принцип розподілу влад, а от додаткові схеми взаємодії цих органів з дублюючими та перехрещеними повноваженнями виконують роль системи стримувань і противаг різних гілок влади. Останнє стосується і контрольних функцій парламенту, і підпису законів Президентом та його права вето, вимог щодо підпису деяких розпоряджень Президента Прем'єр-міністром або відповідним міністром та права Президента відміняти акти центральних органів виконавчої влади тощо.

§ 4 Питання інформаційної безпеки в діяльності системи органів державної виконавчої влади

Що стосується Кабінету Міністрів, то його завдання щодо застосування засобів впливу на суспільні відносини в інформаційній сфері підкріплюються широкими конституційними повноваженнями. Зокрема, можна назвати визначені нормами ст. 116 Конституції України: забезпечення проведення державної інформаційної політики (пп.. 1 та 3), вжиття заходів щодо захисту інформаційних прав і свобод громадян (п. 2), розробку і здійснення загальнодержавних програм щодо розвитку інформаційної сфери (п. 4), передбачення при формуванні Державного бюджету коштів на різного роду заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки (п. 6), загальну координацію діяльності органів виконавчої влади щодо захисту інформаційної безпеки (п. 9) тощо.

Забезпечення діяльності Кабінету Міністрів здійснюється в межах покладених на них функцій структурними підрозділами Секретаріату

Кабінету Міністрів[1] . В Секретаріаті Кабміну діє цілий ряд підрозділів, які покликані виконувати функції Кабінету Міністрів в інформаційній сфері. Так, безпосередньо питання інформаційної політики входять до компетенції Управління стратегії розвитку інформаційних ресурсів та технологій; крім того, ряд підрозділів забезпечує інформаційну діяльність самого Кабінету Міністрів. Серед останніх можна назвати Відділ технічного супроводження обчислювальної техніки та комп'ютерних мереж, Перший відділ, Центр інформаційних ресурсів, Історико-документальний відділ та Прес-службу Кабінету Міністрів.

Таким чином, ми окреслили функції і повноваження законодавчої влади і вищих органів виконавчої влади України щодо проведення політики інформаційної безпеки. Але залишається ціла низка міністерств та відомств, органів місцевого самоврядування, які також відіграють непересічну роль у проведенні державної політики в інформаційній сфері. І тут виникає досить складне питання щодо критеріїв «відбору», тобто характерних інформаційних повноважень того або іншого органу влади, за якими його слід відносити до елементів механізму політики інформаційної безпеки.

Взагалі, розглядаючи механізм інформаційної безпеки, слід розуміти, що обіг інформації є одним з ключових елементів суспільного життя, і зокрема державної політики та державного управління. Невід'ємною складовою управлінської діяльності є обмін інформацією між суб'єктом та об'єктом управління і зовнішнім середовищем, який включає збір та наліз інформації щодо об'єкта управління, формування та передачу інформаційного повідомлення, яке запускає механізми впливу на суспільні відносини. Тому будь-який орган публічної влади виконує ті або інші функції в інформаційній сфері. Однак більшість з органів публічної влади виступають лише суб'єктами інформаційних відносин і їх вплив на ці відносини є опосередкованим: інформаційні відносини не є об'єктом їх діяльності, а лише одним з інструментів, засобів виконання своїх функцій у різних сферах суспільного та державного життя.

В той же час у рамках саме механізму інформаційної безпеки необхідно виділити ряд суб'єктів, які здійснюють цілеспрямований управлінський вплив на сферу інформаційних відносин, і здійснення управління саме в інформаційній сфері є їхньою головною або однією з головних функцій.

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 24 січня 2000 р. № 88.

Саме цими міркуваннями ми керувалися при визначенні інших складових механізму політики інформаційної безпеки України.

Так, важливі функції щодо підтримання рівня інформаційної безпеки покладено на Міністерство культури і мистецтв України, яке є «головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері культури і мистецтв»[1] . До функцій цього міністерства віднесено:

- забезпечення реалізації державної політики та координація діяльності органів виконавчої влади у сфері культури і мистецтв;
- підготовка пропозицій щодо основних напрямків державної мовної політики та участь у її реалізації;
- здійснення державного управління і контролю у сфері охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, музейної та бібліотечної справи, кінематографії;
- забезпечення реалізації прав громадян на свободу літературної і художньої творчості та створення умов для задоволення національно-культурних потреб українців, які проживають за межами України тощо.

Зокрема, важливою функцією Міністерства є регулювання порядку розповсюдження і демонстрування всіх видів вітчизняних і іноземних фільмів на території України. Міністерством здійснюється державна реєстрація фільмів, встановлюються щодо них спеціальні індекси, що визначають глядацьку аудиторію та відповідно до неї умови розповсюдження і демонстрування фільму, здійснюється видача посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів (прокатного посвідчення) юридичним особам та фізичним особам – суб'єктам підприємницької діяльності. Відмова в державній реєстрації автоматично означає заборону фільму до демонстрації і розповсюдження на території України.

Рішення про державну реєстрацію і видачу прокатних посвідчень на фільми здійснюється експертної комісією при Міністерстві культури і мистецтв, яку очолює заступник міністра і до складу якої входять незалежні експерти – кінознавці, кінокритики, мистецтвознавці, психологи, а також представники заінтересованих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Цілий комплекс завдань галузі інформаційної безпеки виконується Міністерством освіти і науки України (далі МОН), яке є головним

[1] Указ Президента України «Про Положення про Міністерство культури і мистецтв України» від 31 серпня 2000 року № 1038/2000.

(провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності[1].

Основними завданнями МОН є:

- участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності;
- забезпечення розвитку освітнього, наукового та науково-технічного потенціалу України;
- сприяння функціонуванню національної системи науково-технічної інформації;
- забезпечення інтеграції вітчизняної освіти і науки у світову систему із збереженням і захистом національних інтересів.

У рамках покладених на нього завдань МОН виконує цілий ряд дозвільних функцій, за допомогою яких здійснюється регулювання освітньої і наукової діяльності на території України, а також здійснюється регулювання питань, пов'язаних із захистом авторських прав та інтелектуальної власності, що має значний вплив як на ситуацію в інформаційній сфері України, так і на її зовнішні відносини щодо виконання взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань.

Так, зокрема, МОН України провадить ліцензування, атестацію та акредитацію вищих і професійно-технічних навчальних закладів незалежно від форми власності та підпорядкування, веде Державний реєстр навчальних закладів. Ця функція є дуже важливою з огляду на ту роль, яку відіграє система вищої і спеціальної освіти як у підготовці національних кадрів, так і у процесі формування свідомості українських громадян. На жаль, доводиться констатувати, що існуюча в Україні система ліцензування та атестації вищих навчальних закладів ще далека від досконалості, що дає можливість діяти навчальним закладам з відверто низьким рівнем підготовки студентів або таким, в яких не приділяється достатньо уваги чи взагалі нехтуються питання патріотичного виховання. Також з огляду на інтереси виховання саме національних кадрів слід дуже обережно ставитись до створення філій різних російських вищих навчальних закладів (наприклад, на території Автономної Республіки Крим).

[1] Указ Президента України «Про Міністерство освіти і науки України» від 7 червня 2000 року № 773/2000.

Іншим важливим напрямком діяльності МОН України, як вже зазначалося, є питання захисту авторських прав та прав інтелектуальної власності. Зокрема, в цій сфері МОН України:

- видає охоронні документи на об'єкти інтелектуальної власності;
- забезпечує державну реєстрацію авторського права, державну реєстрацію та ведення обліку об'єктів інтелектуальної власності, провадить реєстрацію угод про передачу прав на використання об'єктів інтелектуальної власності, що охороняються на території України;
- координує діяльність щодо трансферу (передачі) технологій і прав на об'єкти інтелектуальної власності, створені повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету.

Зокрема, у складі МОН України діє Державний департамент інтелектуальної власності, на який покладено завдання організаційного забезпечення охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності[1].

У рамках покладених на департамент завдань ним, зокрема, виконуються такі функції, як:

- державна реєстрація та ведення державних реєстрів щодо об'єктів інтелектуальної власності;
- видача охоронних документів на об'єкти інтелектуальної власності;
- реєстрація договорів про передачу прав на об'єкти інтелектуальної власності, що охороняються на території України, та ліцензійних договорів тощо.

Крім того, виконуються координаційні функції щодо інформаційного забезпечення діяльності в сфері інтелектуальної власності.

Слід відзначити, що проблеми захисту авторських прав та прав інтелектуальної власності для України останнім часом вийшли за рамки суто цивільно-правових питань[1]. Адже на підставі звинувачень в інтелектуальному піратстві і у зв'язку з затримками у прийнятті Україною закону про регулювання виробництва та розповсюдження лазерних дисків Сполучені Штати Америки наприкінці 2001 р. оголосили про запровадження торговельних санкцій проти України, застосування яких завдало б українській економіці збитків на суму майже 75

[1] Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний департамент інтелектуальної власності» від 20 червня 2000 р. № 997.

[2] Див.: Кормич Б.А. Захист інтелектуальної власності в аспекті захисту інформаційної безпеки України. / Актуальні проблеми політики. Збірник наукових праць. – Вип. 12. – Одеса, 2001. – С. 177 – 181.

мільйонів доларів[1]. Крім того звинувачення у недостатній боротьбі з інтелектуальним піратством є суттєвим фактором, що створює негативний імідж України у світі, а така ситуація вже виходить на рівень питань інформаційної безпеки.

Невід'ємним елементом механізму інформаційної безпеки є так звані силові міністерства, адже у їх розпорядженні знаходяться найбільш вагомі й ефективні засоби застосування державного примусу в інформаційній сфері. Але якщо, наприклад, для Міністерства оборони або Прикордонних військ питання інформаційної безпеки є лише засобом реалізації їхніх головних функцій, то для деяких інших ці питання є одним із напрямків діяльності.

Так, цілий ряд завдань щодо забезпечення інформаційної безпеки виконується підрозділами Міністерства внутрішніх справ[2].

Можна виділити три головні напрямки діяльності ОВС у сфері інформаційної безпеки.

По-перше, це правоохоронна діяльність щодо дотримання норм інформаційного законодавства, яка включає: запобігання злочинам та правопорушенням в інформаційній сфері, їх припинення, розкриття і розслідування, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень

По-друге, це забезпечення фізичного захисту і оборони силами міліції і внутрішніх військ об'єктів інформаційної інфраструктури, що перебувають у державній власності, та охорона на договірних засадах об'єктів інформаційної інфраструктури, що перебувають у приватній власності.

І, по-третє, це безпосереднє інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності щодо боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки тощо. Це, зокрема, включає формування довідково-інформаційних фондів, ведення оперативно-пошукового та криміналістичного обліку, складання певних видів державної статистичної звітності тощо.

Основним профільним силовим відомством з питань інформаційної безпеки, безперечно, є Служба безпеки України, яка нормами ст. 1 Закону «Про Службу безпеки України» визначається як «державний

---

[1] Див.: Деякі особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування // Вісник податкової служби України. – Травень 2002 р. – № 17 – С. 48.

[2] Указ Президента України «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 17 жовтня 2000 р. № 1138/2000.

правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України»[1]. Цей орган перебуває у безпосередньому підпорядкуванні Президента України і підзвітне Верховній Раді України.

Взагалі діяльність будь-якої подібної спеціальної служби побудована, з одного боку, на засадах обмеження свободи інформації, а з другого – на механізмах негласного збирання інформації, що є критичною для захисту національної безпеки. Хоча слід зазначити, що названий закон приймався у 1992 р., на першому році незалежності України та під час проведення демократичних реформ. З цих причин у ньому було задекларовано цілий ряд демократичних принципів побудови і діяльності спецслужб. Так, норми ст. 3 Закону «Про Службу безпеки України», зокрема, декларують, що діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, а також наголошують на поєднанні у її діяльності двох непоєднуваних принципів – гласності і конспірації.

Хоча більшість аспектів діяльності спецслужб, як ми вже сказали, пов'язана з інформаційними процесами, в деяких випадках інформація є засобом їх діяльності, а в деяких – метою. Таким чином, серед визначених у ст. 10 Закону «Про службу безпеки України» її головних функціональних підрозділів ми можемо виділити ряд тих, що безпосередньо займаються питаннями інформаційної безпеки. Це, зокрема, підрозділи: розвідки, контррозвідки, військової контррозвідки, інформаційно-аналітичний, оперативного документування, урядового зв'язку тощо.

У складі СБУ діє Департамент спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації[2], на який покладено завдання реалізації державної політики у сфері захисту державних інформаційних ресурсів у мережах передачі даних, криптографічного та технічного захисту інформації, забезпечення функціонування державної системи урядового зв'язку.

Таким чином, можна виділити дві основні функції департаменту:

По-перше, це забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування спеціальним зв'язком.

[1] Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України, 1992. – № 27. – Ст. 382.

[2] Указ Президента України «Питання Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України» від 6 жовтня 2000 р. № 1120/2000.

По-друге, це виконання контрольно-наглядових функцій щодо захисту інформації, необхідність охорони якої визначено законодавством. Вказані контрольно-наглядові функції, зокрема, включають:

а) надання дозволів і контроль за дотриманням умов проведення органами державної влади, місцевого самоврядування діяльності з технічного захисту інформації для власних потреб.

б) ліцензування господарської діяльності з технічного захисту інформації, криптографічного захисту інформації та в сфері голографічних захисних елементів.

в)сертифікація та атестація засобів технічного та криптографічного захисту інформації.

г) контроль за дотриманням законодавства у сфері захисту інформації.

Департамент бере участь у розробці відповідних технічних норм і стандартів та видає нормативно-правові акти з питань, віднесених до його компетенції.

У системі центральних органів виконавчої влади діє також цілий ряд відомств, які вирішують окремі питання, пов'язані із проведенням у життя політики інформаційної безпеки.

Так, при Кабінеті Міністрів України існує постійно діючий орган – Урядова комісія з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади[1] .

На цю комісію покладено такі важливі завдання, як:

• координація проведення робіт з реформування системи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади;

• розроблення рекомендацій щодо встановлення стандартів, норм і правил, пов'язаних з експлуатацією програмно-технічних засобів інформатизації, єдиних класифікаторів інформації, інформаційних реєстрів і ресурсів, забезпечення інформаційної безпеки держави, вдосконалення державної системи стандартизації та сертифікації тощо.

Інакше кажучи, йдеться про проведення реформ з метою оптимізації інформаційної діяльності органів державної влади та встановлення нових уніфікованих норм і стандартів відповідних інформаційних процесів. Така діяльність має велике значення для встановлення необхідного рівня інформаційної безпеки органів виконавчої влади і всієї системи державного управління.

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів України «Про Урядову комісію з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади» від 7 травня 2000 р. № 777.

Одним з ключових органів державного управління інформаційною сферою є, безперечно, Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України (далі – Держкомінформ). Велике значення Держкомінформу підкреслюється і тим, що існування цього органу державної влади прямо передбачене нормами Конституції України (п. 24 ст. 85 та п. 14 ст. 106 Конституції)[1]. До того ж вищезгаданими конституційними нормами встановлюється спеціальний, за згодою Верховної Ради України, порядок призначення голови Держкомінформу.

Відразу слід сказати, що у нормах Конституції цей орган іменується як Державний комітет телебачення і радіомовлення України, однак з 2000 р., згідно з Указом Президента України[2], було ліквідовано Держкомітет інформаційної політики України та Держкомітет телебачення і радіомовлення України і їх правонаступником став Держкомітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України (Держкомінформ) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. В цій ситуації ми, з одного боку, можемо говорити про оптимізацію системи органів виконавчої влади, а з другого – про яскравий приклад правового нігілізму серед вищих посадових осіб держави, коли прямо нехтуються вимоги норм Конституції України.

Так чи інакше на Держкомінформ покладено важливі завдання щодо регулювання інформаційної сфери України, в тому числі діяльності державних електронних мас-медіа. Головними завданнями Держкомінформу є:

- участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сферах;
- аналіз і прогнозування тенденцій розвитку інформаційного простору України, ринку друкованої, теле- і радіопродукції;
- координація діяльності державних засобів масової інформації, в тому числі Національної телекомпанії України, Національної радіокомпанії України, державної телерадіокомпанії «Крим», обласних телерадіокомпаній, Київської та Севастопольської регіональних державних телерадіокомпаній, видавництв, з метою забезпечення поширення офіційної інформації щодо найважливіших політичних, економічних, а також інших питань та суспільних процесів у державі;

---

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

[2] Указ Президента України «Про Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України» від 25 липня 2000 р. № 919/2000.

• розроблення та реалізація заходів, спрямованих на підтримку і розвиток видавничої справи, вітчизняних засобів масової інформації, інших виробників інформаційної продукції.

Для виконання покладених на нього завдань у сфері інформаційної безпеки Держкомінформу надано широкі повноваження. Так, передбачено, що Держкомінформ організовує і здійснює заходи, спрямовані на формування та забезпечення захисту інформаційного простору України. Цей аспект його діяльності реалізується у кількох напрямках.

По-перше, Держкомінформ бере участь у розробці нормативно-правових актів із сфери свого відання, надає аналітичну інформацію з ситуації в інформаційному просторі та інформаційних аспектів державної політики центральним органам державної влади, погоджує призначення керівників відповідних відділів облдержадміністрацій, координує діяльність міністерств та відомств із створення матеріальної бази державних ЗМІ та книговидання.

По-друге, Держкомінформ безпосередньо здійснює інформаційну діяльність, сприяючи поширенню інформації про діяльність органів влади України, координуючи діяльність прес-служб цих органів, організовуючи поширення інформації про Україну за кордоном.

І, по-третє, Держкомінформ здійснює контрольні функції, державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації, інформаційних агентств і веде Державний реєстр України видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції.

Питаннями розвитку та безпеки інформаційної інфраструктури України також відає Державний комітет зв'язку та інформатизації України (Держкомзв'язку)[1].

Серед основних завдань Держкомзв'язку України реалізація державної політики в галузі зв'язку, розподілу і використання радіочастотного ресурсу, розвитку національної системи зв'язку та формування Національної програми інформатизації та забезпечення її виконання.

У процесі своєї діяльності Держкомзв'язку здійснює заходи щодо забезпечення безпеки функціонування систем зв'язку України і забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки завдань національної безпеки та оборони.

[1] Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет зв'язку та інформатизації України» від 3 червня 1999 р. № 601/99.

Для виконання покладених на нього завдань Держкомзв'язку надані повноваження розробляти нормативно-правові акти, що регулюють діяльність і встановлюють стандарти у галузі зв'язку та інформатизації, здійснювати ліцензування діяльності щодо надання послуг зв'язку, розподілу радіочастот, сертифікацію радіоелектронних засобів і послуг зв'язку, координувати створення і контролювати діяльність систем зв'язку тощо.

Питання розподілу радіочастот і пропозиції щодо внесення змін до Національної таблиці розподілу радіочастот в Україні Держкомзв'язку погоджує з Державною комісією з питань зв'язку і радіочастот[1].

Крім того, Держкомзв'язку підпорядковані служби фельд'єгерського і спеціального поштового зв'язку, якими здійснюється функції урядового кур'єрського зв'язку щодо доставки офіційної кореспонденції. Фельд'єгерська служба наділена надзвичайними повноваженнями щодо забезпечення конфіденційності урядової кореспонденції. В Україні на її співробітників поширено повноваження, передбачені Законом «Про міліцію»[2]. Крім того, додаткові повноваження фельд'єгерської служби закріплено міжнародними актами. Так, згідно з угодою «Про міжурядовий фельд'єгерський зв'язок[3], підписаною в рамках СНД (ст. 2), офіційна кореспонденція, яку доставляє міжурядовий фельд'єгерський зв'язок, є недоторканною, не підлягає ані розкриттю, ані затримці. А співробітник фельд'єгерського зв'язку користується захистом держави перебування, особистою недоторканністю, правом носіння, зберігання та використання табельної зброї, не підлягає арешту або затриманню.

Окремі завдання в рамках реалізації політики інформаційної безпеки виконуються Державним комітетом архівів України[4]. Передусім це стосується питань зберігання в архівах інформації і документів, ведення діловодства, а також регулювання порядку доступу до інформації, що зберігається в архівних установах.

З метою виконання покладених на нього завдань Держкомархівів України видає нормативно-правові акти щодо регулювання відносин

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну комісію з питань зв'язку і радіочастот» від 26 липня 1994 р. № 506.

[2] Закон України «Про поширення дії окремих положень Закону України «Про міліцію» на особовий склад Державної фельд'єгерської служби України при Державному комітеті зв'язку та інформатизації України» від 6 липня 1999 року № 834-XIV.

[3] Соглашение о Межправительственной фельдъегерской связи. Подписано в г. Минск 22 января 1993 года.

[4] Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет архівів України» від 22 березня 2000 р. 486/2000.

у сфері архівної справи і діловодства, та здійснює контроль за діяльністю архівних установ і служб діловодства (в тому числі вирішувати питання закриття архівних установ та притягнення до відповідальності посадових осіб і громадян за порушення вимог законодавства в цій сфері). Держкомархівів має повноваження обмежувати відповідно до законодавства доступ до документів Національного архівного фонду, що зберігаються у державних архівах.

Окремо в механізмі інформаційної безпеки слід виділити такий орган, як Національна рада з питань телебачення і радіомовлення. Створення цієї ради прямо передбачене нормами Конституції України, і вона формується Президентом (п.13 ст. 106 Конституції) і Верховною Радою України (п. 20 ст. 84 Конституції), якими призначаються по чотири її члени.

Згідно із Законом «Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення»[1] (ст. 1), Національна рада є конституційним, постійно діючим позавідомчим державним органом, підзвітним Верховній Раді України та Президентові України. Конституційний статус Національної ради, її позавідомчий характер та підзвітність органам відразу двох гілок влади повинні насамперед забезпечити об'єктивність та незалежність її діяльності, що є дуже важливим з огляду на надзвичайні повноваження Національної ради щодо формування ринку електронних ЗМІ в Україні.

До переліку функцій Національної ради, зокрема, входить:

- здійснення заходів щодо забезпечення свободи слова і масової інформації, прав та законних інтересів споживачів, виробників і розповсюджувачів масової звукової, візуальної, аудіовізуальної інформації і даних;
- провадження ліцензування телерадіомовлення, встановлення нормативно-правових засад ліцензування та стандарти якості телерадіопрограм.
- забезпечення раціонального використання радіочастотного ресурсу держави; контроль за додержанням законодавства України в сфері телебачення і радіомовлення, ліцензійних умов та стандартів якості телерадіоорганізаціями.

Досить довгий час діяльність Національної ради не могла розпочатися через зволікання у призначенні її членів. Але починаючи з 2000

[1] Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» від 23 вересня 1997 р № 538/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. – № 48. – Ст. 296.

р. рада почала здійснювати свої функції, було прийнято положення «Про порядок ліцензування каналів мовлення»[1], розроблено положення «Про порядок видачі телерадіоорганізаціям – користувачам каналів мовлення ліцензій на використання радіочастот» та тимчасове положення «Про порядок ретрансляції (трансляції) телеканалів у мережах кабельного, ефірно-кабельного телебачення». Повноваження ради дозволяють їй фактично контролювати перелік телерадіоорганізацій, які здійснюють трансляції на території України, і певною мірою контролювати зміст цих трансляцій. Тому діяльність ради має виняткове значення для інформаційного забезпечення державної політики, а з другого боку – додержання принципів незалежності та об'єктивності є критичним для забезпечення свободи слова в галузі електронних ЗМІ.

У реалізації політики інформаційної безпеки бере участь, як уже зазначалося, і цілий ряд інших відомств, підприємств, установ і організацій. Зокрема, можна назвати такі органи, як Державний комітет статистики України, Державне патентне відомство України, а також такі підприємства, як Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта», Концерн радіомовлення, радіозв'язку і телебачення, ВАТ «Укртелеком», якими надаються найважливіші види послуг у сфері інформації і зв'язку.

На місцевому рівні проведення політики інформаційної безпеки здійснюється регіональними і місцевими відділеннями зазначених нами центральних органів виконавчої влади, обласними та районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Досить вагомим, хоча і не формалізованим, елементом у механізмі проведення державної політики є вже загаданий нами інститут радників як постійних, так і на громадських засадах. Практично всі органи виконавчої влади, місцевого самоврядування мають право залучати сторонніх фахівців для вирішення тих чи інших завдань у рамках їхньої компетенції. Радники та консультанти можуть як входити до штату того чи іншого органу, так і бути позаштатними. Вони забезпечують органи влади і їхніх посадових осіб аналітичною інформацією, залучаються до здійснення експертиз проектів нормативно-правових актів, розробки перспективних програм і концепцій. Радниками та консультантами можуть призначатися вчені, провідні фахівці різних галузей економіки, соціальної

[1] Рішення Національної ради з питань телебачення і радіомовлення «Про затвердження Положення про порядок ліцензування каналів мовлення» від 28 вересня 2000 р. № 12.

сфери з числа громадян України та іноземних громадян. Вони можуть здійснювати свою діяльність як безплатно, так і на договірній основі. Причому радники можуть співпрацювати як з конкретною посадовою особою, так і утворювати робочі групи при відповідних органах державної влади як для допомоги у вирішенні поточних справ, так і для роботи над конкретним завданням, проектом, програмою тощо.

Запрошення іноземних радників може здійснюватись міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування (далі – замовники) для надання консультаційної допомоги у розробленні державних, регіональних та галузевих програм ринкових перетворень, розвитку самоврядування, координації роботи з виконання міжнародних проектів тощо.[1]

Запрошення вищеназваними органами, на які поширюється чинність Закону України «Про державну службу», іноземних радників, які прибувають в Україну по міжвідомчих зв'язках, погоджується з Головним управлінням державної служби при Кабінеті Міністрів України. З цією метою до Головдержслужби подаються лист-погодження і відомості про кандидатуру іноземного радника, а також програма його діяльності і необхідні матеріали про домовленість. У програмі діяльності іноземного радника, зокрема, зазначається і мета запрошення; перелік питань, до вирішення яких він залучається; перелік структурних підрозділів та список посадових осіб, які співпрацюватимуть з ним; очікувані результати; умови оплати праці, проживання, транспортного обслуговування, медичного та інших видів страхування; кошторис витрат, пов'язаних з перебуванням іноземного радника (з переліком джерел їх покриття).

Замовники щокварталу, а також по закінченні строку перебування іноземного радника в Україні подають до Головдержслужби відповідно звіти про результати роботи іноземних радників та підсумковий звіт про виконання програми його діяльності і можливість практичного використання результатів цієї діяльності. Головдержслужба узагальнює подані звіти і надсилає інформацію Кабінетові Міністрів України по закінченні року.

Але разом з тим не слід абсолютизувати значення аналітично-консультаційного забезпечення для прийняття політичних рішень. У цьому

[1] Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок погодження запрошення іноземних радників та звітування про результати їх роботи» від 18 лютого 1998 р. № 200.

аспекті і сьогодні залишається актуальною думка Н. Макіавеллі, який зазначав, що: «Багато хто вважає, що дехто з государів, які славляться мудрими, славою своєю зобов'язаний не собі самому, а добрим порадам своїх наближених, але ця думка помилкова. Адже правило, що не знає винятків, каже: государю, який сам не володіє мудрістю, даремно давати благі поради, якщо тільки такий государ випадково не довіриться мудрому раднику, який буде приймати за нього всі рішення. Але хоча подібний стан і можливий, йому швидко прийшов би кінець. Адже радник сам би перетворився на государя»[1]. Але, по-перше, прийняття конкретного рішення залежить безпосередньо від осіб, які наділені владними повноваженнями, а по-друге, від кваліфікації цих самих посадових осіб залежить підбір радників та здатність оцінити їхні поради.

Крім того, як вже зазначалося, унікальність політики інформаційної безпеки полягає і в тому, що на певному етапі вона може існувати самостійно від держави і її органів. Адже кожен із недержавних суб'єктів інформаційної безпеки може встановлювати щодо себе, своєї діяльності власні стандарти цієї безпеки. Наприклад, це стосується способів збереження персональних даних, комерційної і професійної таємниці тощо. І хоча, як ми вже відзначали в останніх випадках, йдеться про право захисту права власності, самі по собі режими доступу до інформації, що перебуває у цій приватній власності, справляють великий вплив на загальну ситуацію в інформаційній сфері.

В цілому ж можна стверджувати, що в Україні за останні роки було сформовано систему органів, яка здатна вирішувати складні завдання в галузі забезпечення інформаційної безпеки. Але потрібно розуміти, що органи, які становлять цю систему, є складовою системи влади, що сформувалася в Україні, з усіма властивими їй проблемами та вадами.

Серед основних факторів, які впливають на ефективність та адекватність механізму політики інформаційної безпеки, слід назвати насамперед загальні негативні тенденції системи державного управління, які в переважній більшості наслідувані ще від колишньої радянської системи, а в українських умовах набули гіпертрофованих і потворних форм. До цієї категорії можна віднести такі явища, як бюрократизм, корупція неймовірних масштабів, низькі моральні й інтелектуальні якості великої кількості керівників та загальна орієнтованість системи влади на задоволення власних потреб, а не потреб громадян і суспільства.

[1] Макиавелли Н. Государь. – М. – 1990. – С. 50.

По-друге, слід відзначити вже національну українську проблему, яка пов'язана з неузгодженістю, незбалансованістю або недостатньою визначеністю компетенції багатьох органів влади, що призводить до зіткнення їхніх інтересів і багатьох колізій.

І, нарешті, третьою, характерною для багатьох пострадянських країн проблемою є низька політична активність та нерозвиненість механізмів і інститутів громадянського суспільства, яка призводить до практичної відсутності або неефективності цивільного контролю за сферою інформаційної діяльності держави і її органів. Це негативно позначається передусім на інформаційній безпеці людини і суспільства, оскільки їхні інтереси дуже часто не враховуються.

На наш погляд, проблема розподілу компетенції органів влади є найпростішою, оскільки її вирішення перебуває виключно у площині законотворчої і нормотворчої діяльності.

А от дві інші проблеми потребують для свого вирішення насамперед політичної волі як вищого керівництва держави, так і самого суспільства, але враховуючи те, що ці проблеми виникли саме через відсутність такої волі, шлях їх вирішення нерідко перетворюється на замкнуте коло.