

# **ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ЛЮДИНИ ТА СУСПІЛЬСТВА**

---

### **§ 1 *Захист персональних даних***

Загрози інформаційній безпеці людини однаковою мірою можуть стосуватися і реалізації тих прав, що надають можливість людині бути повноправним суб'єктом інформаційних відносин, і тих, що захищають людину від неправомірного інформаційного втручання. Але механізми порушення цих прав мають істотні відмінності. Так, обмеження реалізації свободи слова означає вимогу до суб'єкта утриматися від певних дій, а обмеження реалізації права на конфіденційність приватного життя, навпаки, передбачає надання компетентним органам держави дозволу на здійснення певних дій.

Крім того, і способи реалізації та захисту цих прав, як ми вже зазначали, мають свою специфіку. Перший тип прав, які забезпечують вільну участь в інформаційних процесах, є практично самодостатнім, тобто для їх реалізації потрібне закріплення в нормативно-правових актах, воля суб'єкта та наявність механізмів, передусім судових, їх захисту. Навпаки, захист від неправомірного інформаційного втручання вимагає передусім створення цілого комплексу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів державної влади, фізичних та юридичних осіб у сфері інформації з метою встановлення чітких юридичних рамок і параметрів такої діяльності.

Слід зазначити, що захист від неправомірного інформаційного втручання є дуже важливим аспектом інформаційної безпеки особи, оскільки, на відміну від порушень свободи слова, таке втручання може мати прихований характер і створювати значну загрозу.

Крім конституційних норм, що містяться в ст. ст. 28 (заборона піддавати медичним, науковим чи іншим дослідом), 31 (таємниця листування) та 32 (невтручання в особисте життя) Конституції, в Україні діє ряд правових актів, що конкретизують регулювання означених питань.

За допомогою окремих законодавчих актів, наприклад, конкретизується конституційний принцип щодо невторування в особисте життя. Закон України «Про інформацію»<sup>1</sup> (ст. 23) визначає інформацію про особу як сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу, відносячи до них дані про національність, освіту, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адресу, дату і місце народження. В цій же статті встановлюються основні принципи, що визначають режим доступу інформації про особу:

- Забороняється збирання відомостей про особу без її попередньої згоди, за винятком випадків, передбачених законом.
- Кожна особа має право на ознайомлення з інформацією, зібраною про неї.
- Інформація про особу охороняється законом.

Перелік відомостей, що не підлягають розголошенню, розширюється також в ч. 3 ст. 46 Закону «Про інформацію», відносячи до таких відомостей, що стосуються лікарської таємниці, грошових вкладів, прибутків від підприємницької діяльності, усиновлення (удочеріння), листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень.

А Закон України «Про державну статистику» (ч. 1 ст. 21) до конфіденційної інформації також відносить «первинні дані, отримані органами державної статистики від респондентів під час проведення статистичних спостережень, а також адміністративні дані щодо респондентів, отримані органами державної статистики від органів, що займаються діяльністю, пов'язаною із збиранням та використанням адміністративних даних»<sup>2</sup>.

Важливим елементом механізму забезпечення права людини на конфіденційність приватного життя може розглядатися встановлене ст. 31 Закону «Про інформацію» право громадян на доступ до інформації про них, зібраної органами державної влади та місцевого самовряду-

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

<sup>2</sup> Закон України «Про державну статистику» від 17 вересня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України, 1992. – № 43. – Ст.608 (В редакції Закону № 1922-III від 13.07.2000). Там само: Ст. 362)

вання. Це право (ч. 1. ст. 31) включає в себе право громадян знати у період збирання інформації, які відомості про них і з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, та право громадян мати доступ до інформації про них і в разі необхідності заперечувати її правильність, повноту, доречність тощо.

Шляхом звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування громадянин здатен встановити сам факт збирання відомостей про нього, зміст цієї інформації та мету її збирання, а звідси і ставити питання про законність відповідних дій. Органи публічної влади зобов'язані надавати подібну інформацію безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом (коли подібна інформація становить державну або службову таємницю), а також вживати заходів щодо запобігання несанкціонованому доступу до неї. Передбачено право громадян (ч. 7 ст. 31 Закону «Про інформацію») оскаржувати в суді відмову в доступі до такої інформації, або приховування її, або незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення. Крім того, відповідно до ст. 56 Конституції та ч. 2 ст. 31 Закону «Про інформацію» гарантується право на захист та відшкодування за рахунок держави матеріальної і моральної шкоди, заподіяної незаконними діями органів публічної влади щодо інформації про особу.

Ще один аспект проблеми, на якому варто зупинитися, полягає в тому, що багато в чому питання реальності, а не декларативності права на інформацію та комплексу прав, що охороняють недоторканність приватного життя, перебуває за межами конституційного права і навіть за межами законотворчості та судочинства. Недарма на своїх слуханнях з приводу свободи слова та інформаційної політики Верховною Радою розглядалася передусім діяльність Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади і відзначалося, що вони «належним чином не забезпечують реалізацію державної інформаційної політики, спрямованої на утвердження свободи слова, плюралізму і демократичних засад інформаційної діяльності, інформаційного суверенітету та інформаційної безпеки України, зміцнення і розвиток її інформаційної інфраструктури».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Постанова Верховної Ради України «Про діяльність Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади щодо забезпечення свободи слова, задоволення інформаційних потреб суспільства та розвитку інформаційної сфери в Україні» від 16 лютого 1999 р. № 430-XIV.

Отже, розглядаючи питання реалізації конституційних гарантій, що визначають основи інформаційної безпеки людини, не можна не відзначити важливу роль виконавчої влади та адміністративно-управлінської сфери. Адже, як підкреслює А. Заєць, «саме через канали виконавчої влади відбувається реалізація прав і свобод людини і громадянина».<sup>1</sup>

Сьогоднішні українські реалії свідчать про наявність широкого правового простору, врегульованого переважно підзаконними нормативно-правовими актами: різного роду правилами, інструкціями, положеннями, роз'ясненнями тощо, в якому відбуваються відносини між людиною та державними органами. Це твердження ніяким чином не виправдовує ситуацію, що склалася, так само не принижує роль законодавчої і судової гілок влади. Скоріше констатація реальної ситуації підводить до висновку про необхідність її зміни і приведення у відповідність з вимогами Конституції. Адже згідно з ч. 2 ст. 124 Конституції України «юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі».<sup>2</sup> Але поряд з тим, доки, наприклад, не створено систему адміністративного судочинства, дуже важливим залишається інститут оскарження дій органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб у вищих органах. І можна навести ще багато прикладів, тому що до компетенції органів виконавчої влади, як відзначається, віднесено «процес створення умов, необхідних для здійснення використання прав людини, який включає у себе такі елементи державної діяльності, як сприяння реалізації прав людини, охорона прав людини та захист прав і свобод людини».<sup>3</sup>

Посиленню такого спрямування діяльності владних структур сприятиме і реалізація Указу Президента України від 1 серпня 2002 р. «Про додаткові заходи із забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади»<sup>4</sup>. Цей нормативно-правовий акт, на думку Президента, має підвищити рівень довіри до влади завдяки «технологіям прозорості» та посилити контроль суспільства над владою. Зміст же таких техно-

---

<sup>1</sup> Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. — К., 1999. — С. 214.

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

<sup>3</sup> Рабинович П.М., Панкевич І.М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти). — Львів, 2001. — С. 20.

<sup>4</sup> Указ Президента України «Про додаткові заходи із забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 р. № 683/2002.

логії саме і полягає у поінформованості громадян щодо функціонування владних структур, тобто у відкритості інформації.

Така відкритість створює сприятливі умови для діяльності кожної окремої людини і суспільства в цілому.

Можна відразу помітити, що оскільки йдеться про умови існування людини, які забезпечують реалізацію та захист відповідних прав, то саме цей аспект – умови існування об'єкта – є визначальним при вирішенні питання безпеки цього об'єкта. Тобто на органи виконавчої влади в аспекті захисту прав людини покладено і безпосереднє забезпечення різних аспектів безпеки людини, зокрема інформаційної. Безпосередні юридичні механізми і способи забезпечення інформаційної безпеки особи створюються передусім у рамках галузі адміністративного права.

Взагалі, відносини між людиною і державою є сферою багато в чому визначальною для забезпечення інформаційної безпеки, особливо інформаційної безпеки особи. В рамках соціального управління, що його здійснюють відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування, формуються конкретні механізми забезпечення гарантованих Конституцією умов участі людини в інформаційних процесах. Виходячи з духу та змісту правової й адміністративної реформ, які здійснюються в Україні, можна говорити про те, що «створення дійових механізмів забезпечення прав і свобод людини є одним з орієнтирів трансформації адміністративного права», одним з напрямків досягнення цієї мети можна назвати «деталізацію закріплених у Конституції України процедур, не пов'язаних з юрисдикційною діяльністю органів виконавчої влади і суду».<sup>1</sup>

Серед подібних процедур можна, зокрема, назвати процедури захисту конфіденційної інформації про особу в органах державної влади, процедури захисту інформації в комунікаційних системах, що забезпечує таємницю кореспонденції, процедури отримання інформації від органів державної влади та місцевого самоврядування, процедуру щодо отримання інформації про стан навколишнього середовища на основі ст. 50 Конституції тощо.

Важливу роль відіграють адміністративно-правові відносини і в гарантуванні права людини на інформацію. Виходячи зі змісту Закону «Про інформацію», ми можемо стверджувати, що гарантування в да-

---

<sup>1</sup> Скриль С.А. Адміністративно-правові засоби реалізації прав людини в Україні / / Актуальні проблеми політики. Зб. наук. праць. Вип. 13 – 14. – Одеса, 2001. – С. 194.

ному випадку розглядається законодавцем саме як створення необхідних умов. Адже названий закон (ст. 10) як гарантії права на інформацію називає:

- обов'язок органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення; створення у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації;
- вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, обмеження якого зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх зберігання, що визначаються законодавством;
- створення механізму здійснення права на інформацію;
- здійснення державного контролю за додержанням законодавства про інформацію;
- встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Особливо в даному контексті хотілося б виділити «механізм здійснення права на інформацію», який включає передусім різні аспекти відносин держави та засобів масової інформації, розвиток комунікаційної інфраструктури, системи освіти тощо. Але оскільки перераховані в ст. 10 Закону «Про інформацію» гарантії реалізуються в рамках державно-правових механізмів, вони будуть докладніше розглянуті в наступних розділах.

## **§ 2 Інформаційна безпека людини та діяльність правоохоронних органів**

Іншим аспектом проблеми є забезпечення інформаційних аспектів приватного життя. В рамках адміністративного права конституційні права людини щодо приватного життя виступають у ролі обмежень компетенції органів державної влади. Тобто виконувати свої владні повноваження ці органи можуть лише за умови дотримання відповідних прав і свобод людини.

Одною із значних загроз інформаційній безпеці людини в цій сфері залишаються можливості протиправного порушення відповідних її прав у процесі правоохоронної діяльності держави. Ця діяльність все ще вимагає значного реформування, аби відповідати тим вимогам де-

мократичного суспільства, дотримання яких впливає з Конституції України та її міжнародно-правових зобов'язань. Так, за даними опитувань, проведених в 2000 р. серед працівників органів внутрішніх справ з метою виявлення ступеня розповсюдження різних видів службових порушень, зокрема, називалися такі, як невинуватене насильство, порушення прав громадян (58,3% респондентів), ухилення від допомоги громадянам (46,2%), хабарництво, корупція, вимагання (44,8%).<sup>1</sup>

Окреслюючи шляхи забезпечення інформаційної безпеки особи в цій сфері, основну увагу, на нашу думку, крім уже згаданого нами судового захисту, слід приділити забезпеченню суворого виконання норми ч. 2. ст. 6 Конституції України, яка встановлює, що владні інституції «здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України».<sup>2</sup> Це, здавалося б, просте завдання залишається дуже актуальним в українських реаліях. Особливо якщо враховувати давню традицію прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які здатні перекручувати, зменшувати або розширювати тлумачення змісту законів, все ще існуюче «телефонне право» та відсутність реальної рівності всіх перед законом.

Про негативні ефекти цих явищ вже було написано досить багато. На відміну від системи звичаєвого права, в якій будь-який нормативно-правовий акт може бути приведений у відповідність до Конституції шляхом його судового тлумачення, в українській правовій системі єдиним шляхом є поява якомога конкретніших законодавчих (саме законодавчих) приписів. Певні позитивні зрушення на цьому шляху вже відбуваються.

Можна відзначити, що Україна від самого проголошення незалежності обрала курс на перебудову своєї правоохоронної системи в бік демократизації та поваги до прав людини. На жаль, це стосується більшою мірою законотворчості, ніж правозастосування.

Так, уже в 1990 р. в Законі «Про міліцію»<sup>3</sup> було викладено основні принципи, які б повинні були належним чином регламентувати відносини між цим державним органом і громадянами. Зокрема, заслуговує на увагу ст. 5 цього закону, яка й присвячена співвідношенню діяльності міліції та додержання прав громадян.

<sup>1</sup> Бандурка О.М., Соболев В.О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – С. 266 – 267.

<sup>2</sup> Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>3</sup> Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України, 1991. – № 4. – Ст. 20.

Серед важливих гарантій додержання прав людини можна назвати принцип встановлення компетенції органів внутрішніх справ виключно законом. Так, відповідно до ч. 1 ст.5 Закону «Про міліцію» вона виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності з законом, зокрема її обов'язки та повноваження перелічені в ст. ст. 10 та 11 цього закону. До того ж наступною нормою підкреслюється вичерпність наданих міліції прав, визначенням того, що ніякі виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції.

Серед інших принципів, передбачених ст. 5 Закону «Про міліцію», що визначають взаємини ОВС та особи і впливають на рівень інформаційної безпеки останньої, слід назвати такі:

1) міліція поважає гідність особи і виявляє до неї гуманне ставлення, захищає права людини незалежно від її соціального статусу, крім того, вимагається, щоб у взаємовідносинах з громадянами працівник міліції виявляв високу культуру і такт;

2) важливим принципом, що забезпечує право на інформацію та можливість подальшого оскарження неправомірних дій, є зобов'язання працівника міліції при звертанні до громадянина назвати своє прізвище, звання та пред'явити на його вимогу службове посвідчення;

3) захист інформаційних прав людини забезпечується також тим, що міліція не розголошує відомостей, що стосуються особистого життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагає іншого;

4) міліція може тимчасово обмежувати права і свободи громадян, але лише в межах чинного законодавства і лише якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов'язки. Причому передбачається зобов'язання ОВС дати громадянам пояснення з цього приводу;

5) міліція забезпечує право на юридичний захист та інші права затриманих і взятих під варту осіб. Важливою також є вимога закону не пізніше як через 24 години повідомити про місцеперебування затриманих і взятих під варту осіб близьким родичам, адміністрації за місцем роботи чи навчання.

Таким чином, законодавчі приписи створюють доволі міцну правову базу гарантування інформаційної безпеки особи в процесі виконання ОВС своїх повноважень. Інша річ, що наведені нами соціологічні дані свідчать про невиконання або неналежне виконання відповідних правових норм. Але це проблема не лише правової, а й інституціональної реформи.



Іншим аспектом можна назвати саме свідоме, на законних підставах обмеження інформаційних прав і свобод людини. Механізм і умови таких дій визначаються цілим рядом законодавчих актів, таких як Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси України, Закони України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», «Про Прикордонні війська», «Про Державну податкову службу в Україні» тощо.

Значні кроки щодо якомога ширшого забезпечення гарантованих Конституцією інформаційних прав громадян було зроблено з прийняттям нового Кримінального кодексу та внесенням змін до цілої низки законодавчих актів у зв'язку із закінченням дії перехідних положень Конституції України та проведенням малої судової реформи. Ці зміни торкнулися і правого регулювання оперативно-розшукової діяльності, яка, зокрема, включає здійснення гласних та негласних заходів щодо збору інформації і пов'язана з обмеженням прав людини, передбачених ст. ст. 31 та 32 Конституції.

Так, ст. 4. Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» передбачено, що ця діяльність «ґрунтується на принципах законності, дотримання прав і свобод людини, взаємодії з органами управління і населенням».<sup>1</sup>

Також у 2000 – 2001 рр. було внесено цілий комплекс доповнень до цього закону з метою підсилення гарантій законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності. Зокрема:

- Нормами ч. 5 ст. 9 Закону про ОРД встановлено, що під час здійснення оперативно-розшукової діяльності не допускається порушення прав і свобод людини та юридичних осіб. (Окремі обмеження цих прав і свобод мають винятковий і тимчасовий характер і можуть застосовуватись лише за рішенням суду щодо особи, в діях якої є ознаки тяжкого злочину, та у випадках, передбачених законодавством України, з метою захисту прав і свобод інших осіб, безпеки суспільства.)

- Встановлено відповідальність правоохоронних органів у разі порушення прав і свобод людини або юридичних осіб у процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності, а також їх обов'язок невідкладно поновити порушені права і відшкодувати заподіяні матеріальні та моральні збитки, в тому числі і у разі непідтвердження причетності до правопорушення особи, щодо якої здійснювались оперативно-розшукові заходи (ч. 8 ст. 9).

---

<sup>1</sup> Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року № 2135-ХІІ. // Відомості Верховної Ради України, 1992. – № 22. – Ст. 303.

Крім того, цією ж статтею передбачено ряд норм, які повинні гарантувати безпосередньо інформаційні права та інформаційну безпеку людини. Серед цих нормативних приписів:

- право особи у встановленому законом порядку одержати від органів, на які покладено здійснення оперативно-розшукової діяльності, письмове пояснення з приводу обмеження її прав і свобод та оскаржити ці дії;
- заборона зберігати або розголошувати одержані внаслідок оперативно-розшукової діяльності відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини, якщо вони не містять інформації про вчинення заборонених законом дій або порушення прав людини (такі відомості підлягають знищенню);
- заборона застосовувати для одержання інформації технічні засоби, психотропні, хімічні та інші речовини, які пригнічують волю або завдають шкоди здоров'ю людей та навколишньому середовищу.

Також важливою є необхідність судового санкціонування здійснення оперативно-розшукових дій, пов'язаних з обмеженням конституційних прав і свобод. Так, ст. 187 Кримінально-процесуального кодексу України<sup>13</sup> передбачає накладення арешту на кореспонденцію або зняття інформації з каналів зв'язку лише за постановою апеляційного суду, причому в цій постанові, зокрема, вказується особа, види кореспонденції або канал зв'язку та термін здійснення таких дій.

Разом з тим треба зазначити, що як правоохоронна, так і судова системи все ще перебувають у стадії реформування, причому виникає багато суперечок щодо самих напрямків цього реформування. І реалії значно відрізняються від існуючих законодавчих приписів, ефективність та адекватність яких залишається дискусійною.

Корені негативних явищ багато фахівців вбачають у тому, що на сьогодні правоохоронні органи занепокоєні в основному лише досягненням необхідної статистики розкриття злочинів, дуже часто будь-якими засобами. Внаслідок цього незаконні дії виявляються у вигляді безпідставних затримань і обшуків, у необ'єктивному інформуванні слідчого про наслідки оперативно-розшукових заходів, у збиранні компрометуючих матеріалів з метою відповідного впливу на громадянина, а іноді й у складанні оперативними працівниками хибних документів і

---

<sup>13</sup> Кримінально-процесуальний кодекс України. (Станом на 15 вересня 2001 р). – К., 2001.

фальсифікації злочинів.<sup>1</sup> Така ситуація, на нашу думку, має негативний вплив практично на всі аспекти національної безпеки.

До переліку випадків обмеження інформаційних прав громадян також входить специфічний вид обмежень, пов'язаний з їх допуском та доступом до державної таємниці. Ці обмеження встановлено нормами ст. 28 та 29 Закону «Про державну таємницю»<sup>2</sup>, і до них, зокрема, належать:

- заборона розголошення будь-яким способом державної таємниці, яка особі довірена або стала відомою у зв'язку з виконанням службових обов'язків;
- заборона участі в діяльності політичних партій та громадських організацій, діяльність яких заборонена в порядку, встановленому законом;
- можливість обмеження у праві виїзду на постійне місце проживання в іноземну державу до розсекречення відповідної інформації, але не більш як на п'ять років з часу припинення діяльності, пов'язаної з державною таємницею;
- інші обмеження свободи інформаційної діяльності, що випливають із Закону «Про державну таємницю».

До цього також додаються обов'язки щодо виконання режиму секретності, додержання вимог законодавства про державну таємницю, повідомлення відповідних режимно-секретних органів про виникнення обставин, що перешкоджають збереженню державної таємниці, яка їй довірена, про свій виїзд з України тощо.

Слід сказати, що застосування обмеження інформаційних прав громадянина в даному разі відбувається з його власної волі, адже доступ до державної таємниці надається лише за умови взяття громадянином на себе письмового зобов'язання щодо збереження державної таємниці, яка буде йому довірена (п. 2. ч. 6 ст. 22 Закону «Про державну таємницю»), а відмова від взяття такого зобов'язання викликає відмову у наданні відповідного допуску (п. 3. ч. 1. ст. 23).<sup>3</sup>

Потрібно також виділити ряд похідних прав людини на доступ до специфічних видів інформації, можливість отримання якої безпосередньо впливає на рівень їх безпеки.

<sup>1</sup> Див.: Козусев А.Ф. Роль прокурора в процесі взаємодії слідователя і органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. // Проблеми удосконалення прокурорського нагляду: Матеріали наук.-практ. конф. — М. — 1997. — С. 136 — 140.

<sup>2</sup> Закон України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року № 3855-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1994. — № 16. — Ст. 93. (В редакції Закону № 1079-ХІV від 21.09.99)

<sup>3</sup> Закон України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року № 3855-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1994. — № 16. — Ст.93. (В редакції Закону № 1079-ХІV від 21.09.99)

### § 3 Доступ до правової інформації

Важливим напрямком захисту інформаційної безпеки особи є, безумовно, забезпечення її права на доступ до правової інформації. Адже якщо незнання закону не звільняє від відповідальності, то знання його надає додаткових можливостей, як утримуватися від дій, що можуть створювати загрозу державі або іншим, аргументовано вимагати забезпечення власної безпеки.

Право на доступ до правової інформації ґрунтується на нормах ст. 57 Конституції, згідно з якими «кожному гарантується право знати свої права і обов'язки»<sup>1</sup>. Визначається також необхідність того, щоб закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, були доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, в противному разі ці закони і нормативно-правові акти є нечинними.

Специфічною особливістю права на правову інформацію можна назвати його абсолютність. Тобто не допускаються будь-які обмеження названого права ані за звичайних умов, ані за умов воєнного або надзвичайного стану, оскільки згідно із ст. 64 Конституції право знати свої права і обов'язки віднесено до переліку прав, які не можуть бути обмежені ні за яких обставин. Додаткова гарантія міститься безпосередньо в правовій нормі ч. 3 ст. 57, відповідно до якої будь-який нормативно-правовий акт, що порушує відповідне право (не доведений до відома населення), автоматично є недійсним.

Безпосередньо порядок публікації названих законів і нормативно-правових актів регулюється Регламентом Верховної Ради<sup>2</sup> та Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»<sup>3</sup>.

Так, згідно із Регламентом Верховної Ради (ст. 6.10.3), офіційною публікацією вважається публікація законів та інших актів Верховної Ради у «Відомостях Верховної Ради» протягом 30 днів з моменту підпи-

---

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

<sup>2</sup> Регламент Верховної Ради України від 27 липня 1994 р. № 129/94-ВР. // Відомості Верховної Ради України, 1994. – № 35. – Ст. 338 (В редакції Постанови Верховної Ради України № 1544-III від 16 березня 2000 р.)

<sup>3</sup> Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/97. (В редакції Указу Президента України №1235/98 від 10 листопада 1998 р.)

сання Президентом та в газеті «Голос України» протягом 5 днів. Визначається також можливість опублікування названих нормативно-правових актів в інших органах друку, обнародування по телебаченню, радіо, передача телеграфом, розсилка відповідним державним органам, установам, органам місцевого самоврядування, об'єднанням громадян. Також встановлюється, що Президія Верховної Ради повинна сприяти публікації таких нормативно-правових актів у перекладі на інші мови, якими користується більшість населення відповідних місцевостей.

Згаданий нами Указ Президента передбачає (ст. 1) публікацію законів України, інших актів Верховної Ради, актів Президента України, Кабінету Міністрів не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття і підписання. Ці акти публікуються державною мовою в офіційних виданнях, до яких віднесено «Офіційний вісник України», «Відомості Верховної Ради України», газету «Урядовий кур'єр». В окремих випадках можливе оприлюднення цих актів через телебачення і радіо. Можуть не публікуватися лише акти, що не мають загального значення, які оприлюднюються шляхом розсилання відповідним установам і організаціям.

Слід зазначити, що можливе також розширювальне тлумачення права громадян на доступ до правової інформації як можливості не лише знайомитися з текстами законів, а й отримувати певні правові знання, потрібні для того, щоб бути повноправним членом демократичного суспільства. Так, наприклад, досить поширеними є думки щодо необхідності здійснення державою заходів щодо поширення правових знань та правової пропаганди серед населення<sup>1</sup>. Але на сьогодні проблема загальнодоступного поширення правових знань, правової інформації, надання безкоштовних консультацій з правових питань вирішується в основному виключно зусиллями громадських організацій. (Докладніше проблему буде розглянуто у розділах, присвячених інституціональним механізмам інформаційної безпеки).

---

<sup>1</sup> Див., напр.: Лісний В.В. Політико-правовий всеобуч як засіб формування суспільної свідомості. / Шляхи формування громадянського суспільства в Україні. Забезпечення прав людини на свободу слова і інформацію. (За матеріалами засідання «круглого столу», проведеного 11 квітня 2001 р. в м. Харкові): науковий збірник. – Х.: УАДУ ХФ, 2001. – С. 94 – 101.

#### **§ 4 Доступ до екологічної інформації**

Наступним специфічним видом інформації, доступ людей до якої забезпечується окремими нормами, є екологічна інформація. Ми вже наводили аргументи на користь того, що екологічна безпека є загальносвітовою проблемою людства і тому повинна розглядатися за межами національної безпеки окремих держав. Разом з тим можна виділити її інформаційний аспект, який безпосередньо впливає на захищеність конкретної особи і суспільства в цілому. Адже доступ до екологічної інформації може розглядатися як право і необхідність людини, громадянина бути поінформованим про можливі загрози, викликані змінами у навколишньому середовищі.

Специфіка цього права на інформацію зазначається ч. 2. ст. 50 Конституції України і є частиною закріпленого нормами цієї статті права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Право на цей вид інформації, виходячи з ч. 2 ст. 50 Конституції, складається з трьох елементів.

По-перше, це право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту.

По-друге, це право поширювати таку інформацію.

І нарешті, це норма, згідно з якою така інформація ніким не може бути засекречена.

Специфікою права на екологічну інформацію, яка відрізняє його від загальних інформаційних прав, є саме третій елемент, який виключає за звичайних умов введення обмежень щодо цієї інформації. (Крім випадків воєнного або надзвичайного стану, передбачених ст. 64).

У міжнародних актах право на отримання екологічної інформації, зокрема, передбачено Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.<sup>1</sup>

Безпосередньо питання доступу до екологічної інформації регулюються ст. 4 цієї конвенції.

Згідно з нею державні органи сторін-учасниць у відповідь на запит про надання екологічної інформації повинні надавати громадськості таку інформацію в рамках національного законодавства, включаючи за необхідності і можливості копії фактичних документів, які містять

---

<sup>1</sup> Ратифіковано Законом України № 832 – XIV від 16 липня 1999 р.

або охоплюють таку інформацію. Екологічна інформація надається в максимально стислі строки. Граничний строк відповіді на запит – один місяць, але у випадку значних обсягів та складності відповідної інформації цей термін може бути продовжено до двох місяців, про що інформується подавець заяви.

Пунктами 3 та 4 ст. 4 конвенції передбачається також перелік випадків, коли у наданні такої інформації може бути відмовлено. Це можливо, якщо: державний орган, до якого було направлено запит, не має у своєму розпорядженні відповідної екологічної інформації; запит є явно необґрунтованим або сформульованим у надто загальному вигляді; запит стосується матеріалів, що перебувають на завершальній стадії їх підготовки, або стосується внутрішнього інформаційного обміну міждержавними органами, коли такий виняток передбачається національним законодавством чи практикою, що склалася, при цьому враховується зацікавленість громадськості у розкритті такої інформації.

Крім того, у наданні екологічної інформації може бути відмовлено, якщо надання такої інформації може негативно вплинути на конфіденційність діяльності державних органів, міжнародні відносини, національну оборону або державну безпеку, відправлення правосуддя, конфіденційність комерційної та промислової інформації, права інтелектуальної власності, конфіденційність особистих даних, інтереси третьої сторони, яка надала інформацію; навколишнє середовище.

Разом з тим з метою недопущення зловживань обмеженням права на доступ до екологічної інформації передбачається (п. 6), що у випадках, коли інформація, що не підлягає оприлюдненню, може бути відокремлена від решти інформації без шкоди для конфіденційності інформації, яка не підлягає оприлюдненню, державні органи надаватимуть цю решту екологічної інформації.

Якщо у наданні інформації відмовлено, у цій відмові повинні зазначатись її причини і наводитися відповідна інформація про доступ до процедур перегляду прийнятого рішення.

Як ми вже казали, згідно з Конституцією України екологічна інформація ніким не може бути засекречена. Таким чином, можна сказати, що саме регламентація права на екологічну інформацію є чи не єдиною сферою інформаційних прав, в якій національне українське законодавство пішло навіть далі, ніж того вимагають міжнародно-правові акти з цих питань. Можливо, це пов'язано з гостротою й актуальністю екологічних проблем саме для України, яка ще багато століть буде переживати наслідки Чорнобильської катастрофи, яку, до речі, тодішне

радянське керівництво намагалося злочинно замовчати, чим було поставлено під загрозу життя і здоров'я мільйонів людей.

Але знову ж таки доводиться констатувати невизначеність конкретних механізмів доступу до цієї інформації, що, в свою чергу, свідчить про певну декларативність конституційних норм. Адже екологічні проблеми є для України дуже болючими. І це не тільки наслідки Чорнобильської катастрофи, а й велика кількість локальних проблем, багато з яких пов'язані з наслідками діяльності військових об'єктів (підрозділів ракетних військ, різного роду сховищ небезпечних матеріалів тощо). Проблема в даному разі ускладнюється тим, що подібна інформація військового характеру дуже часто є таємною, тож недоступною для громадськості. Така ситуація вимагає розробки відповідного нормативно-правового регулювання забезпечення населення необхідною інформацією. На даному ж етапі, вочевидь, вказане конституційне право повинне реалізовуватися в порядку отримання громадянами інформації від органів державної влади та місцевого самоврядування, передбаченому законами «Про інформацію»<sup>1</sup> та «Про звернення громадян»<sup>2</sup>.

Щодо деталізації права на екологічну інформацію, то вона існує лише в нормах закону «Про зону надзвичайної екологічної ситуації». Згідно зі ст. 4 цього закону серед основних принципів регулювання правового режиму в зоні надзвичайної екологічної ситуації називається «забезпечення населення достовірною інформацією про стан довкілля, можливу загрозу для життя та здоров'я людей і про виконання заходів, спрямованих на нормалізацію екологічного стану»<sup>3</sup>. Також цим законом (ст. 6) передбачено, що указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації доводиться до відома населення через засоби масової інформації та систему оповіщення цивільної оборони. Крім того, існує ряд відомчих актів щодо збирання і обробки необхідної інформації, але вони мають внутрішній характер і не створюють правової бази користування цією інформацією широкою громадськістю.

Варто зазначити, що згадана нами конвенція «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до

---

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

<sup>2</sup> Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 47. – Ст. 256.

<sup>3</sup> Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р. № 1908-III. // Відомості Верховної Ради України, 2000. – № 42. – Ст. 348.



правосуддя з питань, що стосуються довкілля» (ст. 5) вимагає насамперед створення механізмів забезпечення широкої громадськості екологічною інформацією. Зокрема, передбачається необхідність того, щоб:

- державні органи мали у своєму розпорядженні екологічну інформацію та постійно поновлювали її;
- було створено обов'язкові системи для забезпечення належного надходження в державні органи екологічної інформації;
- у випадках, що становлять безпосередню загрозу для здоров'я людини або навколишнього середовища, які виникають внаслідок людської діяльності або є наслідком природних явищ, вся інформація, яка могла б дозволити громадськості вжити заходів із запобігання або зменшення шкоди, яка може стати наслідком такої загрози і яка є у розпорядженні державного органу, негайно поширювалася б серед членів громадськості, яких потенційно торкається загроза.

Названа конвенція покладає саме на державу та її органи забезпечення права на доступ до екологічної інформації, для чого передбачається здійснення цілого ряду заходів, серед яких:

- забезпечення у межах національного законодавства прозорості та доступності процедури надання громадськості екологічної інформації;
- забезпечення поступового збільшення обсягу екологічної інформації в електронних базах даних, які є легкодоступними для широкого загалу громадськості через публічні мережі зв'язку;
- регулярна (не рідше ніж через три або чотири роки) публікація і поширення національних звітів про стан навколишнього середовища;
- поширення інформації про національні і міжнародні нормативно-правові акти з екологічних питань;
- заохочення діячів, чия діяльність справляє суттєвий вплив на навколишнє середовище;
- розробка механізмів з метою забезпечення громадськості достатньою інформацією стосовно продуктів таким чином, щоб надавати можливість споживачам робити екологічно обґрунтований вибір.

## **§ 5 Захист від негативного інформаційного впливу**

Одне з положень вищезгаданої ст. 5 конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля», хоча воно і сто-

сується суто екологічної сфери, необхідно підкреслити особливо. Це норма щодо «забезпечення громадськості достатньою інформацією стосовно продуктів таким чином, щоб надавати можливість споживачам робити екологічно обґрунтований вибір». В більш широкому трактуванні ця норма, на наш погляд, розкриває один з ключових елементів інформаційної безпеки людини і суспільства взагалі. Цим елементом є *достатня поінформованість людини для здійснення свідомого і обґрунтованого вибору*.

Свобода вибору практично лежить в основі більшості прав і свобод людини і охоплює більшість видів людської діяльності. В минулі століття розвиток прав людини багато в чому був спрямований на забезпечення цієї свободи вибору. Але якщо раніше головними чинниками, що обмежують цю свободу, вважалися несправедливі закони, свавілля правителів, соціальна нерівність тощо, то на сьогоднішній день ситуація дещо змінилася. Залишилося не дуже багато держав, де утиски і порушення прав людини відбуваються відкрито, адже це викликало б негативну реакцію з боку світового співтовариства. Сьогодні порушення прав людини і загроза її безпеці дуже часто носять латентний характер, а інформаційний чинник виходить на перший план.

Ми вже згадували в попередніх розділах про теорію інфократії – влади інформації, що являє собою нову форму тоталітарного суспільства. Ці погляди почали поширюватися вже досить давно і мають багато прихильників. Особлива небезпека цього виду тоталітарного державного устрою полягає передусім в його прихованому характері, який зберігає формально-демократичну оболонку. Разом з терміном «інфократія» для визначення цього явища застосовуються також такі назви, як «медіократія» і навіть «інформаційний фашизм» та «інформаційний тоталітаризм».<sup>1</sup>

Такі теорії не є дуже новими за своєю суттю, але кількість їхніх прихильників зростає відповідно до збільшення темпів розвитку інформаційних технологій та інформатизації суспільства.

Наприклад, ще на початку 70-х рр. ХХ ст. відомий американський дослідник Г. Шиллер висловлював тривогу з приводу збереження демократичного устрою в США. У своїй праці «Маніпулятори свідомістю» обґрунтовував факт наявності глобальної маніпуляції за допомогою інформаційних потоків, що здійснюється урядами та великими

---

<sup>1</sup> Див., напр.: Пугачев В.П. Информационный тоталитаризм как перспектива либеральной демократии XXI века. // На рубеже веков. – 1997. – №4. – С. 45 – 54.

корпораціями, інструментом якої виступають ЗМІ. Зміст цієї маніпуляції полягає в глобальній морфологізації всіх аспектів життя людства. Створюються певні образи, які сприймаються людиною і цілими соціальними групами, при чому дуже часто на рівні підсвідомого, особисті оцінки і думки замінюються нав'язаними, і все це змушує людину вчиняти конкретні дії. Причому, згідно з цим автором, подібний механізм є єдиним як для комерційної реклами з метою заохочення обирати певну марку зубної пасти, так і для політичної реклами або пропаганди – з метою обрання певної кандидатури на пост президента, схвалення певних дій уряду тощо.<sup>1</sup>

Звісно, можливо, автор дещо і перебільшує абсолютність ефекту подібного впливу на свідомість великих груп людей, але це не міняє самої суті питання.

Так, проблеми загрози цілеспрямованого інформаційного впливу на свідомість як окремих індивідуумів, так і суспільства в цілому порушувалися на проведеній у 1995 р. в Інституті психології РАН науковій конференції «Проблеми інформаційно-психологічної безпеки». Тоді першочерговими завданнями було названо такі, як створення єдиної системи понять для дослідження питань інформаційно-психологічної безпеки; розробка концепції інформаційно-психологічної безпеки; затвердження нових напрямків психологічної науки з метою ефективного вирішення соціальних завдань, пов'язаних з розумінням ролі особи в різних соціальних процесах; дослідження механізмів впливу на масову свідомість різних засобів, заснованих на нових інформаційних технологіях.<sup>2</sup>

Сьогоднішні реалії такі, що на пересічну людину обрушується небачений досі обсяг інформації різними каналами. Це новини, комерційна реклама і політична пропаганда, наукові, художні та інші подібні витвори, що розповсюджуються за допомогою як звичайних друкованих видань, радіо, телебачення, так і досить нових комп'ютерних програм, ігор, Інтернету тощо. І вплив такого інформаційного потоку на свідомість та діяльність людини лише вивчається. Так чи інакше, але, на нашу думку, питання інформаційно-психологічного впливу, тобто питання безпеки особи від інформації, на сьогоднішній день набуло важливого суспільного значення. Це означає, що ця проблема повин-

<sup>1</sup> Див.: Шиллер Г. Манипуляторы сознанием: пер. с англ. / предисл. Я. Засурского. – М.: Мысль, 1980.

<sup>2</sup> Макаренко Е. Інформаційно-психологічний захист як чинник збереження політичної ментальності нації // Нова політика, 1999. – № 2. – С. 53.

на вийти за рамки суто наукових дискусій та досліджень і вимагає розробки також у площині нормативно-правового регулювання.

Умовно цю проблему можна розділити на такі основні аспекти:

- інформаційна безпека індивідуальної, групової і суспільної свідомості в сфері комерційної реклами;
- інформаційна безпека індивідуальної, групової і суспільної свідомості від впливу відео-, аудіо- і друкованих творів, комп'ютерних програм та ігор тощо;
- інформаційна безпека громадян як суб'єктів політичного процесу.

У перших двох випадках проблема інформаційної безпеки охоплює саме можливість провокування у людини певних несвідомих дій або дій, які не ґрунтуються на власному розсуді, досягнення яких було метою інформаційного впливу, а також побічних ефектів: певних протиправних дій або дій, які створюють небезпеку самій особі або третім особам, суспільству, досягнення яких не було метою інформаційного впливу, але було ним спровоковане.

Одним з останніх прикладів можуть слугувати масові заворушення та порушення громадського порядку, що відбулися 9 червня 2002 р. у Москві на Манежній площі під час прямої трансляції матчу чемпіонату світу 2002 р. між збірними Японії та Росії. На думку багатьох представників мас-медіа та ряду працівників правоохоронних органів, одним з каталізаторів масових заворушень став рекламний ролик, який демонструвався перед матчем та під час перерви.<sup>1</sup> Герой цього рекламного ролика за допомогою підручних засобів розбивав автомобіль. Можливо, що такі дії рекламного героя спровокували натовп біля екранів для вчинення аналогічних дій. Крім того, могла також мати ефект істерія з приводу очікуваної перемоги російської збірної над японцями, яка нагніталася в ЗМІ напередодні матчу, причому іноді використовувалися не реальні спортивні факти, а заклики, звернені до таких понять, як національна гордість, велич нації тощо.

Це стосується впливу інформації на свідомість великої групи осіб, натовпу. Але й окремі особи можуть бути потерпілими від різних ефектів інформаційного впливу. Так, нещодавно широковідомим в Україні став випадок самогубства студента одного з київських вузів. За свідченнями, цей юнак практично весь час проводив за комп'ютерними іграми, фактично не цікавився подіями реального світу і своє самогубство скоїв,

---

<sup>1</sup> Напр.: *Новости*. Телеканал НТВ, 9 июня 2002 г.

провівши майже добу за комп'ютером і залишивши передсмертну записку на екрані монітора. Не виключається, що ми маємо справу саме з маловивченими або вивченими, але не відомими громадськості ефектами комп'ютерних програм, які призводять до втрати людиною відчуття реальності і можливості осмислювати власні дії.

Так чи інакше, але згадані нами події ще раз свідчать про необхідність приділення пильної уваги з боку законодавця до різних ефектів інформаційного впливу.

Найбільш врегульованою в цьому аспекті в українському законодавстві є сфера комерційної рекламної діяльності.

Так, стаття 7 Закону «Про рекламу» визначає, що «основними принципами рекламної діяльності є законність, точність, достовірність, використання державної та інших мов відповідно до законодавства України, використання форм та засобів, які не завдають споживачеві реклами моральної, фізичної або психічної шкоди»<sup>1</sup>.

Крім того, названим законом встановлюється ряд загальних обмежень щодо рекламної діяльності, серед яких заборони:

- поширювати інформацію щодо продукції, виробництво або реалізацію якої заборонено законодавством України;
- вміщувати твердження, які є дискримінаційними за ознаками походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, освіти, ставлення до релігії, за мовними ознаками, за родом і характером занять, місцем проживання, за інших обставин або такі, що дискредитують продукцію інших осіб;
- подавати відомості або закликати до дій, які можуть спричинити порушення законодавства, завдають чи можуть завдати шкоди здоров'ю або життю людей та навколишньому природному середовищу, а також спонукають до нехтування засобами безпеки;
- використовувати засоби і технології, які безпосередньо впливають на підсвідомість споживача;
- наводити твердження, що дискримінують осіб, які не користуються продукцією, що рекламується.

Крім того, до правових норм, що покликані захищати інформаційно-психологічну безпеку особи, слід віднести норму ч. 8 ст. 20 Закону «Про рекламу», яка передбачає заборону реклами «лікувальних сеансів, інших аналогічних заходів з використанням гіпнозу та інших

---

<sup>1</sup> Закон України «Про рекламу» від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 39. – Ст. 181.

методів психічного або біоенергетичного впливу без дозволу Міністерства охорони здоров'я України».<sup>1</sup>

Окрему увагу законодавець приділяє захисту неповнолітніх від негативного впливу рекламної інформації. Така увага обумовлюється підвищеною вразливістю, недостатнім життєвим досвідом цієї соціальної групи, в разі чого її представники дуже часто наражаються на вплив сторонніх осіб. Так, у рекламі, розрахованій на неповнолітніх (ст. 19 Закону «Про рекламу»), забороняється використовувати інформацію, яка може підірвати авторитет дорослих або дискредитувати довіру неповнолітніх до них; використовувати легковірність чи брак досвіду у неповнолітніх; використовувати справжню або іграшкову зброю. Крім того, така реклама не повинна містити тверджень або зображень неповнолітніх у небезпечних ситуаціях чи за обставин, які в разі їх імітації можуть завдати шкоди неповнолітнім або іншим особам, а також інформації, здатної викликати зневажливе ставлення неповнолітніх до небезпечних для здоров'я і життя ситуацій.

Додаткові обмеження, покликані захистити інформаційну безпеку громадян, запроваджено також щодо телевізійної реклами. Зокрема, такі обмеження встановлено відповідно до норм ст. 31 Закону «Про телебачення і радіомовлення»<sup>1</sup>.

Забороняється переривати з метою розміщення реклами трансляції сесій Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, офіційних державних заходів і церемоній, виступів Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Голови Конституційного суду України, народних депутатів України, членів уряду України. Таке обмеження є дуже важливим з точки зору забезпечення передбаченого ст. 57 Конституції України права знати свої права і обов'язки.

Знову ж таки окремо приділяється увага захисту від негативного інформаційного впливу молодшого покоління, задля чого визначається, що реклама не повинна містити в тексті і зображенні те, що може завдати духовної, моральної чи психічної шкоди молоді і дітям, а реклама у передачах, розрахованих на дитячу (до 14 років) аудиторію, взагалі забороняється.

---

<sup>1</sup> Закон України «Про рекламу» від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 39. – Ст. 181.

<sup>2</sup> Закон України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року № 3759-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1994. – № 10. – Ст. 43. (В редакції закону від 11.05.2000 № 1709-ІІІ)

Таким чином, ми можемо стверджувати, що певні напрацювання щодо захисту інформаційної безпеки особи в сфері комерційної реклами існують. Але будь-які положення закону залишатимуться саме загальними принципами або обмеженнями і не діятимуть, доки не буде визначено конкретних понять, наприклад: визначень і змісту психічної шкоди, засобів і технологій, що діють безпосередньо на підсвідомість споживача. Це вже не кажучи про більш загальні негативні ефекти інформаційного впливу, що є наслідком рекламної або іншої інформації. Можливо, такі визначення, які дадуть можливість реального застосування відповідних законодавчих норм, можна було б на першому етапі запровадити за допомогою підзаконного спільного акта Міністерства внутрішніх справ та Міністерства охорони здоров'я.

Останнім часом лунають думки і політиків, і широкої громадськості щодо загрози моральним і етичним засадам нашого суспільства, яку несуть у собі відео-, аудіо- і друкована продукція, що містить елементи насильства, жорстокості, жахів, порнографії тощо.

В українському законодавстві є цілий ряд норм, спрямованих на обмеження поширення інформації подібного роду.

Так, наприклад, в Основах законодавства України про культуру<sup>1</sup> містяться норми (ч.2 ст. 13), якими забороняється розповсюдження творів, що містять заклики до зміни насильницьким шляхом конституційного ладу; пропаганду війни, насилля, жорстокості, расової, національної, релігійної ворожнечі або ненависті; порнографію; підбурювання до вчинення злочинів.

Аналогічні вимоги встановлено Законом «Про видавничу справу»<sup>2</sup>, згідно з яким (ст. 28) забороняється виготовляти чи розповсюджувати продукцію, яка:

- містить інформацію, віднесenu до недобросовісної реклами, рекламу товарів, послуг, які можуть завдати шкоди громадянам, підприємствам, установам, організаціям або державі;
- порнографічного характеру і таку, що пропагує культ насильства і жорстокості;
- таку, що проповідує релігійні віровчення, які загрожують життю, здоров'ю, моралі громадян, порушують їхні права і свободи або закликають до порушення громадського порядку.

<sup>1</sup> Закон України «Основи законодавства України про культуру» від 14 лютого 1992 р. № 2117-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1992. — № 21. — Ст. 294.

<sup>2</sup> Закон України «Про видавничу справу» від 5 червня 1997 р. № 318/97-ВР.

Подібні обмеження визначено нормами ч. 2 ст. 2. Закону «Про телебачення і радіомовлення»<sup>1</sup>.

Регулювання питань захисту моральності та інформаційної безпеки суспільства в галузі виробництва, розповсюдження, зберігання і демонстрування кіно- та відеопродукції здійснюється на основі Закону «Про кінематографію»<sup>2</sup>.

Зокрема, згідно з цим законом прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про Положення про державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів»<sup>3</sup> № 1315 від 17 серпня 1998 р. Ця постанова регулює порядок видання Міністерством культури і мистецтв прокатного посвідчення на розповсюдження і демонстрування кіно- і відеофільмів.

Згідно з п. 10 цієї постанови, на підставі висновку експертної комісії Мінкультури відмовляє у державній реєстрації та видачі прокатного посвідчення на фільми, які можуть завдати шкоди моральному і фізичному вихованню, культурному розвитку громадян, а також на фільми порнографічного характеру і ті, які пропагують війну, насильство, жорстокість, фашизм і неофашизм, спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підривної безпеки, незаконне захоплення державної влади, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

Крім того, під час державної реєстрації для кожного фільму встановлюється один з таких індексів, що визначає глядацьку аудиторію та відповідно до неї умови розповсюдження і демонстрування фільму (п. 7)

Безпосередньо перелік фільмів, які заборонено до розповсюдження на території України, яким було відмовлено у видачі прокатного посвідчення або щодо яких встановлено індекси обмеження розповсюдження і демонстрації, визначено листом Міністерства культури і мистецтв «Щодо фільмів, які заборонені для розповсюдження і демонстрування в Україні».<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Закон України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р. № 3759-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1994. — № 10. — Ст. 43. (В редакції закону від 11.05.2000 № 1709-ІІІ)

<sup>2</sup> Закон України «Про кінематографію» від 13 січня 1998 р. № 9/98-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1998. — № 22. — Ст. 114.

<sup>3</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про Положення про державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів» № 1315 від 17 серпня 1998 р.

<sup>4</sup> Лист Міністерства культури і мистецтв «Щодо фільмів, які заборонені для розповсюдження і демонстрування в Україні» № 9 – 3216/17 від 1 липня 1999 р.



Про основні напрямки боротьби з такого роду явищами йдеться і в Указі Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя». В цьому акті констатується недостатність здійснюваних заходів і встановлюється, що «захист моральності, утвердження в суспільстві загальнолюдських гуманістичних цінностей, здорового способу життя... широке залучення до цієї загальнонародної справи творчих спілок, органів місцевого самоврядування, всієї громадськості є на сучасному етапі одним із найпріоритетніших напрямів діяльності Кабінету Міністрів України, всіх центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, навчальних закладів, засобів масової інформації та правоохоронних органів»<sup>1</sup>.

Серед цілого ряду заходів, спрямованих на досягнення названих цілей, передбачається формування єдиної комплексної системи забезпечення захисту моральних засад та утвердження здорового способу життя, активізація діяльності в цьому напрямку міністерств та відомств в межах їх компетенції. Також передбачається активізувати наукові дослідження з метою створення та впровадження систем експертної оцінки морального стану суспільства, а також відео-, аудіо- та друкованої інформаційної продукції, розроблення критеріїв віднесення її до такої, що завдає шкоди суспільній моралі, розробити систему класифікації такої продукції.

Посилюється контроль над тиражуванням, демонстрацією, переміщенням через митний кордон відео-, аудіо- та друкованої продукції, щодо якої за законодавством України встановлено відповідні обмеження. Наголошено на необхідності внесення, з урахуванням світового досвіду, необхідних змін до українського законодавства в цій сфері.

Передбачено створити спеціальний орган виконавчої влади – Національну експертну комісію України з питань захисту моральності та утвердження здорового способу життя в інформаційному просторі України.

На жаль, доводиться констатувати відсутність на законодавчому рівні актів, присвячених захисту моральності в інформаційному просторі України. На сьогоднішній день існують лише законопроекти з цих питань, обговорення яких все ще триває. Крім того, на нашу дум-

---

<sup>1</sup> Указ Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя» від 15 березня 2002 р. № 258/2002.

ку, треба проявляти велику обережність і толерантність при розробленні нормативно-правового регулювання цих питань. Адже питання захисту моральності також межують із правом на свободу інформації. І в даному разі на перше місце потрібно ставити *право кожної дієздатної людини самостійно вирішувати питання про отримання інформації непристойного з точки зору загальної моралі змісту*. Інша річ, коли обмеження стосуються загальнодоступних джерел, наприклад, безплатних каналів телебачення, або вимог *попереджати* про зміст інформаційного продукту чи заборону продажу їх неповнолітнім. Але обмеження, як це передбачено ч. II листа Мінікультури «Щодо фільмів, які заборонені для розповсюдження і демонстрування в Україні», право на перегляд фільмів «в домашніх умовах на відеоносіях», на нашу думку, вже межує з цензурою та обмеженнями гарантованого Конституцією права на доступ до інформації.

Ще одним важливим аспектом проблеми, який, на жаль, все ще залишається поза увагою законодавця, є необхідність встановлення нормативно-правового регулювання пропаганди вчень та релігійної практики релігійних культів тоталітарного характеру. Це виглядає дуже актуальним на тлі не дуже давніх подій у Києві, пов'язаних з так званим «Білим братством».

Тим часом, за даними Центру Розумкова, пропаганда нових релігійних вчень та релігійної практики, що включає елементи нейронлінгвістичного програмування людини, набуває поширення через електронні ЗМІ. За даними моніторингу УЦЕПД, обсяг часу телепроповідництва в 2000 р. зріс порівняно з 1999 р. у півтора раза; практично на кожному з місцевих радіоканалів ведуть мовлення проповідники новітніх культів, які застосовують методику нейронлінгвістичного програмування<sup>1</sup>.

Разом з тим не можна оминати і діяльність «традиційних» церков. Особливо це стосується діяльності УПЦ (Московського патріархату), з огляду на те, що вона є українським відділенням російської православної церкви, яка у сусідній Росії практично перетворюється на державну церкву, і дуже часто виконує завдання російської державної пропаганди і впливу. Це вимагає жорсткого контролю за конституційним принципом відокремлення церкви від держави і припинення дій, які виходять за рамки внутрішньоцерковних справ. Прикладів останньо-

---

<sup>1</sup> Чинники ескалації загроз інформаційній безпеці України // Національна безпека і оборона, 2001. – № 1. – С. 39.

го є чимало, достатньо згадати істерію, яку нагнітали представники УПЦ (Московського патріархату) за вказівкою московського керівництва під час офіційного візиту Папи Римського до України або її втручання у політичну агітацію під час останніх виборів до Верховної Ради.

### **§ 6 Інформаційна безпека громадян як суб'єктів політичного процесу**

У рамках захисту людини від негативного інформаційного впливу, що обмежує її свободу вибору, можна виділити ще один, досить специфічний і самостійний напрямок інформаційної безпеки людини і суспільства, який має виключне значення для розвитку як держави, так і громадянського суспільства. Ми можемо визначити її як інформаційну безпеку громадян – суб'єктів політичного процесу або інформаційну безпеку прямого народовладдя.

Процеси проходження інформації, пов'язаної з проведенням виборів та референдумів, завжди були важливим елементом, що впливає як на їх перебіг, так і на їх результати. Інформація, що використовується при реалізації прямого народовладдя, зветься електоральною. Для більш чіткого аналізу існуючих загроз цьому процесу важливою є класифікація відносин, пов'язаних з електоральною інформацією, адже ні ця інформація, ні ці відносини не є однорідними.

Серед правових відносин, що виникають з приводу реалізації прямого народовладдя, зазвичай виділяють такі основні групи:

Відносини, пов'язані із забезпеченням виборцям та учасникам виборів і референдумів поінформованості (розширення кола об'єктивних знань) з питань виборчого законодавства, законодавства про референдуми; з проблем державотворення, місцевого самоврядування з метою розвитку політико-правової культури громадян, підвищення їхньої правосвідомості як реальних і потенційних учасників названих процесів.

Відносини, пов'язані з інформаційним забезпеченням проведення виборів і референдумів на всіх основних стадіях. Серед них – підвищення професійних знань організаторів виборів та референдумів (членів виборчих комісій та комісій з референдумів, органів, що утворюють ці комісії) з метою забезпечення кваліфікованого проведення відповідних заходів; забезпечення правової поінформованості кандидатів та їхніх довірених осіб з питань висування та реєстрації канди-

датів у депутати, правил ведення передвиборчої агітації, встановлених чинним законодавством, спілкування з виборцями, представниками засобів масової інформації та ін. Особливо слід завважити інформаційні відносини, пов'язані зі створенням іміджу кандидата або політичного об'єднання (політична реклама зокрема).<sup>1</sup>

Ще одним важливим аспектом можна назвати відносини, пов'язані з процесом обробки, передачі та оприлюднення результатів виборів і референдумів. Тобто відносини, пов'язані з наданням юридичного статусу результатам народного волевиявлення, адже вони також пов'язані саме з процесами обробки і передачі інформації, до яких встановлюються підвищені вимоги щодо достовірності та повноти такої інформації.

Більшість дій, що формують негативний, деструктивний вплив на означені електоральні інформаційні відносини, охоплюються широко вживаними в останні роки термінами «брудні виборчі технології» або «чорний PR». Але не слід думати, що це є сучасним винаходом. Пропагандистсько-ідеологічні засади є найдавнішою опорою державної влади, адже вони свого часу стали одним з факторів формування цього феномена. Достатньо згадати різні теологічні концепції, що обстоювали «божественне» походження влади. З плином часу ідеологічні засади постійно змінювалися, але головне їхнє завдання залишалося однаковим — пояснити народові, чому саме ця влада повинна існувати, чому саме ці особи повинні управляти суспільством. Своє оригінальне бачення феномена державної влади було запропоноване свого часу М. Бердяєвим, який зазначав, що «державна влада може дуже раціонально правити народом, але саме джерело влади є зовсім ірраціональне. Вдача людей влади міститься в здатності до навіювання. Володарює той, хто вергає народні маси в гіпнотичний стан. Пропаганда відіграє тут колосальну роль, вона є вульгарною формою гіпнозу. І якби люди володіли здатністю не піддаватися гіпнозу, то невідомо, яка влада могла б втриматися<sup>2</sup>.

Ясна річ, головним елементом забезпечення чесних і законних виборів повинні бути загальні заходи щодо боротьби з порушеннями виборчого законодавства. Але, на нашу думку, в Україні існує нагальна потреба формування законодавчого регулювання в сфері політичної

---

<sup>1</sup> Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — С. 249 — 250.

<sup>2</sup> Бердяєв Н. Судьба России. — М., 1990. — С. 268.

реклами, яке б поставило інформаційні процеси, пов'язані з виборами, у цивілізовані рамки.

Правовою основою боротьби з тими видами інформаційного впливу, що порушують виборчі права громадян, повинні бути норми ч. 2. ст. 71 Конституції, згідно з якими «кожному гарантується вільне волевиявлення», та ст. 28 Конституції, відповідно до якої «кожен має право на повагу до його гідності». Ніхто не може бути підданий «такому, що принижує його гідність, поводженню» або без його вільної згоди «медичним, науковим чи іншим досліддам»<sup>1</sup>.

Виходячи з того, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією України, не є вичерпними (ст. 22), ми можемо розглядати «чорний PR» як спосіб обмеження вільного волевиявлення або ж як певні дії, що принижують гідність людини, впливають на її свідомість без її згоди.

Так, наприклад, за даними Комітету виборців України, найбільш поширеними під час виборчої кампанії 2002 р. були:

- масові порушення заборони на агітацію;
- використання службового становища керівниками органів місцевої влади та місцевого самоврядування;
- адміністративний тиск на суб'єктів виборчого процесу і ЗМІ;
- агітація шляхом безкоштовного або за зниженими цінами надання товарів та послуг;
- використання брудних передвиборчих технологій (чорний PR) – поширення інформації (агітація) від імені конкурента, порушення процедури формування виборчих комісій, факти насилля щодо учасників виборчого процесу;
- пряма агітація з боку посадових осіб.<sup>2</sup>

Як можна побачити, більшість з перерахованих порушень являє собою негативне інформаційне втручання у хід виборчої кампанії. На жаль, українське виборче законодавство дуже мало уваги приділяє безпосередньо питанням інформаційної безпеки, а навіть нечисленні існуючі норми не мають механізмів реалізації.

Так, у Законі «Про вибори народних депутатів» (ч. 2. ст. 10) визначено такі засади виборчого процесу:

---

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

<sup>2</sup> Див.: Звіт про порушення під час виборчої кампанії по виборах народних депутатів України 2002 року протягом січня 2002 р. за підсумками моніторингу КВУ. / Вибори 2002 в Україні: перемога криміналітету чи демократичних сил. – К. – 2002. – С. 225 – 234.

- законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес;

- свободи передвиборчої агітації, рівних можливостей доступу до засобів масової інформації;

Цей закон містить певні елементи, які покликані забезпечувати захист виборчого процесу від застосування брудних інформаційних технологій. Так, зокрема, ч. 8 ст. 53 передбачено, що засоби масової інформації у разі оприлюднення результатів опитування громадської думки, пов'язаного з виборами депутатів, зобов'язані зазначити організацію, що проводила опитування, час його проведення, кількість опитаних, метод збору інформації, точне формулювання питання, статистичну оцінку можливої помилки.

Крім того, нормами ст. 56 цього закону встановлюється ряд обмежень щодо ведення передвиборчої агітації, які можна розглядати в аспекті інформаційної безпеки. Це, зокрема, включає такі норми, як:

- заборона поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підризу її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення (ч. 3 ст. 56);

- вимоги щодо спростування засобом масової інформації за власний рахунок інформації, яку партія (блок) або кандидат у депутати вважають явно недостовірною (ч. 5 ст. 56);

- заборона проведення передвиборчої агітації в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України (ч. 13 ст. 56).

Але знову ж таки доводиться констатувати відсутність у законодавстві чіткого визначення термінів «передвиборча агітація» та «політична реклама», що на практиці робить використання передбачених законом обмежень досить проблематичним і ставить їх у залежність від суб'єктивних поглядів посадової особи, що їх застосовує. Наприклад, норма ч. 1. ст. 51 Закону «Про вибори народних депутатів» лише вказує, що «передвиборча агітація може здійснюватися у будь-яких формах і будь-якими способами, що не суперечать Конституції України та законам України», що аж ніяк не розкриває сутності цього явища. Така ситуація ще раз свідчить про необхідність прийняття закону «Про політичну рекламу», в якому необхідно вказати основні ознаки, наявність яких дає право розцінювати матеріал як політичну рекламу, а також встановити правові засади її поширення.

Ще однією проблемою інформаційної безпеки виборчого процесу є процеси передачі інформації виборчих комісій, зокрема за допомогою телекомунікаційних засобів. Так, ст. 33 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»<sup>1</sup> передбачає, що у разі застосування автоматизованої інформаційної системи при проведенні виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму комісія створює групу із числа її членів для контролю за використанням системи та будь-якою інформацією, що вводиться до цієї системи.

Разом з тим передбачено (ч. 3. ст. 33), що під час процедури голосування автоматизована інформаційна система використовується виключно для спостереження за ходом і результатами голосування. Дані про результати голосування, отримані через автоматизовану інформаційну систему, є попередньою інформацією, що не має юридичних наслідків.

Інформаційна діяльність Центральної виборчої комісії також регулюється Положенням про порядок поширення інформації ЦВК<sup>2</sup>. Згідно з цим положенням, вся інформація ЦВК поділяється на дві групи:

Інформаційні відомості щодо організації підготовки і проведення виборів, всеукраїнського референдуму та інших питань діяльності комісії розміщуються в глобальній мережі Internet та у внутрішній комп'ютерній мережі комісії (п. 5). Ці відомості поширюються вільно і є загальнодоступними.

Інформаційні відомості з баз даних комісії, не представлені у глобальній мережі Internet або у внутрішній комп'ютерній мережі комісії (п. 6). Доступ до цих відомостей є обмеженим. Вони надаються голові ЦВК, його заступнику, секретарю та членам ЦВК, а також можуть надаватися працівникам секретаріату ЦВК лише з відповідного дозволу. Окремим елементом забезпечення інформаційної безпеки діяльності ЦВК може також слугувати віднесення персональних даних про членів комісії до конфіденційної інформації, вільне поширення якої заборонено.

Взагалі, досить поширеною є думка, що застосування інформаційних технологій у виборчому процесі сприяє зростанню його прозорості і об'єктивності. Але на минулих виборах перешкодою для застосування таких технологій в Україні була невизначеність юридичного

---

<sup>1</sup> Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 17 грудня 1997 р. № 733/97-ВР// Відомості Верховної Ради України, 1998. — № 5. — Ст. 17.

<sup>2</sup> Постанова Центральної виборчої комісії «Про Положення про порядок поширення інформації Центральної виборчої комісії» від 12 грудня 2000 р. № 113.

статусу електронного документа та засобів підтвердження його автентичності, яку зараз знято завдяки прийняттю відповідних законів.

Але окреслені нами проблеми свідчать про наявність широкого поля для законотворчої роботи щодо створення правових засад безпеки інформаційного забезпечення виборчого процесу в Україні.

Загальним висновком може слугувати нагадування про те, що сфера інформаційної безпеки людини і суспільства є дуже тонкою і відповідальною. З одного боку, вона вимагає втручання держави з метою забезпечення необхідного рівня безпеки та уникнення суспільно небезпечного і непередбачуваного розвитку інформаційних відносин. З другого боку – надмірне державне втручання саме по собі створює загрозу і може призвести до негативних наслідків, обмеження прав людини і руйнації демократичних інститутів громадянського суспільства.