

Інформація в інших галузях права

УДК 342.5:002.6

БЕЛЄВЦЕВА В.В., доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач сектору інформаційного правопорядку
НДІ інформатики і права НАПрН України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ: ВИЗНАЧЕННЯ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ

Анотація. У статті, на основі аналізу вітчизняного законодавства, надає тлумачення поняття “адміністративно-правовий захист інформації з обмеженим доступом”. У висновках автор статті наводить напрями та рекомендації щодо оновлення законодавства з питань адміністративно-правового захисту інформації з обмеженим доступом.

Ключові слова: інформація, інформація з обмеженим доступом, інформаційна безпека, інформаційна сфера, адміністративно-правовий захист інформації з обмеженим доступом.

Аннотация. В статье, на основе анализа украинского законодательства, дает толкование понятия “административно-правовая защита информации с ограниченным доступом”. В выводах автор статьи приводит направления и рекомендации относительно обновления законодательства по вопросам административно-правовой защиты информации с ограниченным доступом.

Ключевые слова: информация, информация с ограниченным доступом, информационная безопасность; информационная сфера, административно-правовая защита информации с ограниченным доступом.

Summary. In the article, on the basis of analysis of the Ukrainian legislation, gives interpretation of concept “administrative legal defense of information with the limited access”. It's based on analysis of domestic legislation. In conclusions the author of the article point's directions and recommendations in relation to the update of legislation on questions an administrative legal defense of information with the limited access.

Keywords: information, information with the limited access, informative safety, informative sphere, administrative legal defense of information with the limited access.

Постановка проблеми. Об'єктами адміністративно-правового захисту інформації є будь-які види інформації, з приводу якої суб'єкти права вступають у певні правовідносини та здійснюють свої права та обов'язки. Слід зазначити, що усі види інформації в Україні згідно законодавства мають певний порядок доступу, що надає їй відповідний правовий статус. Так, відповідно до ст. 20 Закону України “Про інформацію” за порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом [6]. Саме остання має особливий режим адміністрування, що покликаний захищати відомості (дані), вільний обіг яких може порушити права й інтереси держави, суспільства, окремої особи. Отже характерною ознакою надання інформації обмеженого доступу є законодавчо визначена процедура її захисту та охорони як з боку держави, так й іншого власника інформації (суб'єкта).

На основі аналізу визначень різних видів інформації з обмеженим доступом можна дійти висновку про необхідність захисту її матеріальних носіїв, які у своїй сукупності складають інформаційну інфраструктуру. Стійке її функціонування, забезпечення інтересів особи, суспільства і держави виступає важливим чинник збалансованого розвитку будь-якої держави, що обумовлює належну її безпеку в інформаційній сфері.

Так, ст. 17 Конституції України закріплює норму, відповідно до якої забезпечення інформаційної безпеки України є однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу [2]. Конкретизує наведену конституційну норму положення, закріплене у ст. 3 Закону України “Про інформацію”, а саме в ній зазначено, що основними напрямками державної інформаційної політики є: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб’єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [3].

При цьому, завдання щодо контролю за доступом до інформації полягає у забезпеченні додержання вимог та правил режимного законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами, недопущенні необґрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом.

Державний контроль за додержанням встановленого режиму здійснюється спеціальними органами, які визначають Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України. У порядку контролю Верховна Рада України повинен вимагати від урядових установ, міністерств, відомств звіти, які містять відомості про їх діяльність по забезпеченню інформацією заінтересованих осіб (кількість випадків відмови у наданні доступу до інформації із зазначенням мотивів таких відмов; кількість та обґрунтування застосування режимних вимог та правил щодо обмеженого доступу до окремих видів інформації; кількість скарг на неправомірні дії посадових осіб, які відмовили у доступі до інформації, та вжиті щодо них заходи тощо).

Так, відомо, що ст. 5 Закону України “Про основи національної безпеки України” серед принципів забезпечення національної безпеки передбачається “проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм... у інформаційній та інших сферах” [7]. При цьому, ст. 7 вказаного Закону визначає, що на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві у інформаційній сфері є, серед інших, “розголошення інформації, яка становить державну та іншу, передбачену законом, таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави”.

Зазначена загроза, як бачимо, закріплена на найвищому – законодавчому рівні. Причому, зауважимо, що акцентується увага на фактах розголошення не лише державної таємниці, а й іншої передбаченої законом таємниці, а також конфіденційної інформації. Йдеться, звичайно, про комерційну, банківську, службову таємницю, інші види інформації з обмеженим доступом, яка належить фізичним та юридичним особам.

В умовах активного використання нових об’єктів інформаційної сфери (інформаційно-телекомунікаційних технологій) та формування інформаційного суспільства відбувається виникнення новітніх правовідносин, що не можуть “увійти” до меж існуючої правової системи. При цьому виникає велика кількість проблемних питань адміністративно-правового захисту інформації з обмеженим доступом, що вимагають оптимізації правових механізмів врегулювання правовідносини, які повинні здійснюватися у взаємозв’язку з міжнародними правовими процесами гармонізації інформаційного законодавства.

Мета статті є визначення поняття “адміністративно-правовий захист інформації з обмеженим доступом” та вироблення пріоритетних напрямів удосконалення безпосередньо процесу правового захисту інформації з обмеженим доступом.

Виклад основного матеріалу. Перш за все слід відмітити, що у Законі України “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах” закріплено лише визначення поняття захисту інформації як сукупності організаційно-технічних заходів і правових норм для запобігання заподіяння шкоди інтересам власника інформації чи автоматизованим системам та осіб, які користуються інформацією [5].

Також тлумачення категорії “захист інформації” міститься й у деяких міжнародно-правових угодах. Зокрема Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Азербайджанської Республіки про співробітництво у галузі урядового зв’язку визначає досліджувану категорію як комплекс заходів, спрямованих на запобігання небажаним впливам на об’єкт захисту інформації, а також її неконтрольованому поширенню [8].

Також існує нормативне закріплення суміжних понять як-то: комплексна система захисту інформації – сукупність організаційних, інженерно-технічних заходів, засобів і методів технічного та криптографічного захисту інформації [5]; охорона державної таємниці – комплекс організаційно-правових, інженерно-технічних, криптографічних та оперативно-розшукових заходів, спрямованих на запобігання розголошенню секретної інформації та втратам її матеріальних носіїв [4] тощо.

Проаналізувавши термінологічно-понятійний апарат захисту інформації, а також керуючись змістом поняття “інформація з обмеженим доступом” визначимо, що: адміністративно-правовий захист інформації з обмеженим доступом – це сукупність засобів попередження, припинення та примусу, які вживаються власниками інформації з обмеженим доступом або іншими суб’єктами, які мають адміністративно-юрисдикційні повноваження з метою запобігання заподіяння шкоди інтересам власника інформації та її неконтрольованому використанню.

Важливість адміністративно-правового захисту інформації з обмеженим доступом має велике значення для належного забезпечення національної та державної безпеки, що підтверджується багатьма нормативно-правовими актами України. Аналіз актів дає підстави зробити висновок, що на сьогодні захист інформації з обмеженим доступом, у тому числі й адміністративно-правовий, його законодавча регламентація, встановлення відповідних гарантій охорони для власників відповідної інформації з обмеженим доступом є важливими завданнями держави та її органів.

Сьогодні поряд з традиційними загрозами, які існують у сфері формування, зберігання й поширення інформації, зростає небезпека несанкціонованого втручання в роботу інформаційних систем не тільки з метою отримання закритої інформації, а й порушення її цілісності та знищення, дезорганізації інформаційної системи держави, суб’єктів підприємництва тощо. Виникла й така небезпека, пов’язана з новими явищами, як “інформаційна експансія”, “інформаційна зброя”, “інформаційна війна”, “кібертероризм”, “медіатероризм”, що стали реаліями сучасності. Усі ці небезпеки вимагають не тільки застосування традиційних, практично перевірених заходів охорони інформаційної сфери, яка містить відомості, віднесені до інформації з обмеженим доступом, а й розробки та впровадження новітніх заходів і засобів правового, організаційного, інженерно-технічного й криптографічного захисту вказаної інформації.

Враховуючи досліджені дефініції адміністративно-правового захисту інформації надають можливість окремо наголосити на важливості визначення співвідношення права громадськості на інформацію з обмеженим доступом та права її власника на захист такої інформації. На нашу думку вказане має не лише теоретичне, а й практичне

значення. Це пов'язано з тим, що захисту потребують не тільки об'єкти інформаційної сфери, але й права громадян на інформацію. Проблема у застосуванні наведених норм Закону України “Про інформацію” полягає у тому, що на сьогодні чинним законодавством не встановлено порядок надання інформації статусу “суспільно значимої”.

Слід зазначити, що при достатньо значній кількості нормативно-правових актів з питань регулювання обігу інформації, розвиток та ступінь її розбудови в Україні слід вважати недостатнім. Причинами такого стану слід вважати низький рівень інформатизації; повільне створення необхідної інформаційної інфраструктури для належного захисту інформації, зокрема з використанням мережі Інтернет; недостатній рівень державної підтримки запровадження зворотного зв'язку “власник (користувач) інформації – орган виконавчої влади” тощо.

Тому, потребу оновлення законодавства у цій сфері обумовлює, передусім, характер суспільних відносин в Україні – відносин держави, влади і громадянина, з огляду на конституційне положення щодо того, що інформаційні права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Удосконалення відносин “інформація – людина – влада”, спрямування їх на реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб вбачаються можливими за умови внесення змін до чинного законодавства України з питань регулювання інформаційної сфери.

Висновки.

Аналіз чинного законодавства України з питань захисту інформації показує, що йому потрібна системність, яка може бути досягнута тільки за умови його узгодженості з Конституцією та іншими законодавчими актами. Так, аналіз Закону України “Про інформацію” виявляє певну кількість його недоліків. Зокрема, Закон застосовується не тільки до відносин між громадянами і органами державної влади, а й до відносин громадських організацій, приватних підприємств, тобто до відносин між недержавними суб'єктами інформаційної сфери. Така ситуація певною мірою не відповідає Конституції України, оскільки вищезазначені правовідносини регулюються положеннями цивільного або господарського, а не адміністративного (інформаційного) законодавства, і в разі виникнення спорів між ними рішення приймаються судами у порядку цивільного судочинства. Вирішення цієї проблеми міститься у розмежуванні предмету регулювання системи інформаційного законодавства, Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кодексу України про адміністративне судочинство. Зазначеним повинні бути встановлені відповідні інформаційні режими, а саме: доступ до різних видів інформації з обмеженим доступом, захист різних видів інформації, обмеження доступу та використання об'єктів інформаційної сфери в умовах кризових явищ.

Слід особливо відмітити, що чинне інформаційне законодавство України є не тільки недосконалим, а й у зв'язку з його недостатньою юридичною дією також і неспроможним унормувати певні види проваджень у справах про порушення інформаційного правопорядку, які б відповідали європейським стандартам. Наприклад, воно потребує корегування з урахуванням відповідних положень Директиви 97/66/ЄС Європейського парламенту і Ради “Про обробку персональних даних і захист прав осіб у телекомунікаційному секторі” [1].

Важливим напрямом оновлення законодавства з питань адміністративно-правового захисту інформації є чітке визначення видів інформації з обмеженим доступом та відповідне їх правове регулювання шляхом віднесення до конкретного законодавчого акту.

На цей час повинні бути внесені зміни до законодавства з питань адміністративно-правового захисту інформації з метою уникнення неоднозначного тлумачення

інформаційно-правових норм, особливо тих, що регулюють провадження у справах про порушення у сфері створення, зберігання, розповсюдження, захисту інформації, але й підвищення вимог до посадових осіб, особливо тих, які уповноважені здійснювати таке провадження. Ці особи повинні щонайменш на крок випереджати правопорушників у знанні законодавства та інформаційних технологій, а також процедурного порядку визнання інформації, яка набуває статусу “з обмеженим доступом” як в умовах звичайного функціонування держави, так і під час кризових явищ.

Інші шляхи, спрямовані на оновлення законодавчого адміністративно-правового захисту інформації можна знайти у наступних рекомендаціях:

- кваліфікація адміністративних правопорушень правил и вимог поведження з інформацією – це визначення конкретної сутності певного проступку, його фактичних об’єктивних і суб’єктивних ознак, встановлення їх тотожності юридичним об’єктивним і суб’єктивним ознакам, які закріплені в законодавстві з питань захисту інформації;

- визначення об’єкта адміністративних правопорушень правил и вимог поведження з інформацією, що, у свою чергу, передбачає необхідність здійснити кваліфікацію норм, які регулюють відносини адміністративної відповідальності, а також від інших характеристик конкретного правопорушення;

- виокремлення групи норм, що визначають проступки, які посягають на правила и вимоги поведження з інформацією, зокрема: норми, що встановлюють відповідальність за посягання на інформаційний правопорядок як складову інформаційної безпеки – здійснення контролю, надання доступу, криптографічний і технічний захист; норми, що встановлюють відповідальність за порушення доступу до державної, службової таємниці та конфіденційної інформації.

Також слід відмітити, що з метою належного забезпечення адміністративно-правового захисту інформації необхідно у законотворчій діяльності зосередити увагу на:

- на відповідності законів міжнародним нормам захисту інформаційних прав людини, які забезпечували б надійних захист інформації;

- на законах, які не повинні бути перевантажені декларативними положеннями, яким притаманний суто інформаційний характер та які не мають нормативного навантаження, тобто не визначають конкретних прав та обов’язків учасників інформаційних відносин;

- на розробленні механізму відновлення порушених прав громадянина, людини, юридичних осіб на інформацію;

- на розкритті поняття “порушення вимог і правил поведження з інформацією” як об’єкту адміністративно-правових відносин тощо.

Разом з тим, необхідно законодавчо закріпити наступні положення:

- щодо використання сучасних інформаційних технологій у процесі захисту відповідних видів інформації;

- щодо переліку документів, які посвідчують професійну належність журналіста, поняття “оціночне судження”, випадки, у яких журналісту забороняється збирати та поширювати інформацію у районах стихійного лиха, катастроф чи інших надзвичайних подій, масових заворушень, збройних конфліктів, проведення антитерористичних операцій тощо;

- щодо внесення в структуру Особливої частин КУпАП окремої глави, яка б містила вичерпний перелік порушень вимог і правил поведження з інформацією;

- щодо передбачення адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення Законів України “Про інформацію” та “Про захист персональних даних”.

Далі, враховуючи різні підходи до удосконалення інформаційного законодавства України, можна виділити декілька основних напрямів:

- розвиток організаційних характеристик об’єктів адміністративно-правового захисту інформації;
- соціальний розвиток інформаційної інфраструктури;
- управління операційними витратами у сфері інформаційної діяльності (у т.ч. інноваційна діяльність, підвищення якості інформаційних послуг тощо);
- розвиток соціального партнерства (створення сприятливих умов для розвитку інформаційного суспільства, сприятливого інформаційного середовища);
- розвиток зовнішніх інформаційних зв’язків (розвиток зв’язків із споживачами, постачальниками інформації; інформаційної інфраструктури, наукового партнерства тощо).

Так, фактично, усі ці напрями спрямовані на оптимізацію системи управління інформаційною сферою української держави. У зв’язку з цим можна виявити чотири базові способи удосконалення законодавства з питань забезпечення інформаційного правопорядку, спрямованих на поліпшення системи функціонування інформаційної сфери України: 1) закріплення на законодавчому рівні інформаційної політики з урахуванням міжнародних норм і стандартів; 2) оптимізація чинного інформаційного законодавства у сфері застосування інформаційних ресурсів; 3) розробка та впровадження вимог якості об’єктів інформаційної сфери (інформаційних ресурсів, послуг, інфраструктури тощо); 4) правове забезпечення інформаційної інфраструктури.

У цілому, розвиток законодавчої бази з питань захисту інформації повинен ґрунтуватися на поступальному правовому забезпеченні усіх об’єктів інформаційної сфери. Особливістю даного аспекту є новий етап розвитку при збереженні старих об’єктів інформаційної сфери та необхідність їх взаємовідповідності.

У той же час, головною властивістю правової бази забезпечення належного захисту інформації стає її масштабованість, тобто можливість постійного нарощування додаткових компонентів (об’єктів) та їх просторове збільшення. Отже, основним напрямом удосконалення законодавчого забезпечення захисту інформації стає збільшення покриття об’єктів регулювання як додаткового числа споживачів, користувачів інформації, а також підвищення якості інформаційних послуг, у тому числі і суб’єктами владних повноважень.

Діяльність щодо розробки та впровадження вимог якості адміністративно-правового захисту інформації має бути наслідком низки процесів:

- інтернаціоналізації інформаційної сфери та необхідності гармонізувати законодавство з питань захисту інформації у відповідність з міжнародними вимогами та стандартами;
- ліцензування і контроль якості інформаційних послуг суб’єктів владних повноважень;
- створення і управління внутрішньогалузевими системами контролю якості інформації (інформаційних послуг) та відділи контролю якості на підприємствах, організаціях, установах незалежно від форм власності відповідно до законодавчих вимог.

Розгляд сукупності об’єктів адміністративно-правового захисту інформації та визначення їх з позиції реалізації для потреб системи управління інформаційною сферою надає можливість визначити безліч перетинів, які характеризуватимуть реально використовувані можливості удосконалення законодавства з питань забезпечення захисту інформації та інформаційного правопорядку. Їх динаміка і трансформація дає основу для зміни сутнісних рис інформаційного законодавства у довгостроковому періоді.

З метою удосконалення законодавства з питань адміністративно-правового захисту необхідні наступні дії:

- підвищення якості законотворчої та нормотворчої діяльності в інформаційній сфері;

- збільшення бюджетного фінансування наукових розробок з питань правового забезпечення захисту інформації;
- удосконалення та зміна “застарілого” законодавства з питань правового забезпечення захисту інформації і з урахуванням сучасного розвитку інформаційного суспільства;
- удосконалення правового забезпечення патентних прав і ліцензій у сфері інформаційної діяльності;
- активізація розробок і впровадження нормативно-правових актів з питань використання нових інформаційно-технічних засобів захисту інформації.

Резюмуючи вищевикладене зазначимо, що реалізація кожного напрямку, навіть в умовах реорганізації законодавства з питань правового забезпечення захисту інформації, стикається з певними протиріччями. Однак, поступове і постійне здійснення цих дій дозволить реалізувати принцип безперервного удосконалення законодавства з питань правового забезпечення захисту інформації.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що формальних вимог до забезпечення адміністративно-правового захисту інформації немає, оскільки не існує такого юридичного поняття. Труднощі у адміністративно-правовому захисті інформації сьогодні полягають не стільки у технічній площині (як захистити), скільки в організаційно-правовій. З метою забезпечення надійного захисту інформації достатньо лише розробити політику інформаційної безпеки та запровадити процес моніторингу її дотримання і актуалізації.

Використана література

1. Про обробку персональних даних і захист прав осіб у телекомунікаційному секторі : Директива 97/66/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 15.12.97 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_243
2. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” : Закон України від 13.01.11 р. № 2938-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10.
4. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.94 р. № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 16. – Ст. 93.
5. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.94 р. №8 0/94-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 31. – Ст. 286.
6. Про інформацію : Закон України від 02.11.92 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.
7. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.03 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.
8. Про співробітництво в галузі зв’язку : Протокол 1 до Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Азербайджанської Республіки від 28.08.02 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~