

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-2.18>

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Яковлев Павло Олександрович,

кандидат юридичних наук, докторант
(Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна)

У статті наводиться перелік і розкривається сутність функцій адміністративно-правових засад планування і здійснення державної політики України у сфері забезпечення інформаційної безпеки. На основі аналізу регуляторного потенціалу норм актів національного законодавства, які регламентують протидію загрозам національному інформаційному середовищу, виокремлюється функція впорядкування та координації державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки, функція гарантування безпечності інформаційного середовища для суспільства, функція залучення громадянського суспільства до співробітництва з органами державної влади щодо забезпечення інформаційної безпеки, політична функція, стабілізуюча функція, функція моделювання суспільних відносин у сфері забезпечення інформаційної безпеки, функція стимулювання правомірної поведінки суб'єктів, які відповідальні за реалізацію державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Обґрунтовано, що зазначені функції вбирають чисельні форми та способи правового впливу на державну політику у сфері забезпечення інформаційної безпеки і знаходяться в органічному взаємозв'язку з реальними суспільними відносинами інформаційного середовища, впливають одна на одну. Це дає змогу виявити, які саме сегменти правового регулювання слід удосконалити шляхом розроблення і впровадження конкретних пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правової основи реалізації управлінської політики із забезпечення інформаційного суверенітету України. Зокрема, відзначено, що потребує вдосконалення адміністративно-правова основа системи координації між органами і відомствами, що здійснюють компетенцію у сфері забезпечення інформаційної безпеки в частині регламентації механізму спільного планування і реалізації відповідних управлінських заходів.

Ключові слова: Україна, адміністративно-правове регулювання, функції, державна політика, інформаційна безпека, інформаційний суверенітет, інформаційне середовище.

FUNCTIONS OF THE ADMINISTRATIVE LEGAL ADJUSTING OF PUBLIC POLICY ARE IN THE FIELD OF PROVIDING OF INFORMATIVE SAFETY OF UKRAINE

Yakovlev Pavlo Oleksandrovych,

Candidate of Legal Sciences, Competitor
of Scientific Degree
(V.N. Karazin Kharkiv National
University, Kharkiv, Ukraine)

To the article a list is driven and opens up essence of functions of administrative legal principles of planning and realization of public policy of Ukraine in the field of providing

of informative safety. On the basis of analysis of regulator potential of norms of acts of national legislation, that regulate counteraction to the threats to the national info media the function of organization and co-ordination of public policy is distinguished in the field of providing of informative safety, function of guaranteeing of unconcern of info media for society, function of bringing in of civil society to the collaboration with public authorities in relation to providing of informative safety, political function, antigun function, function of design of public relations in the field of providing of informative safety, function of stimulation of good behavior subject, what accountable for realization public policy in the field of providing informative safety.

Reasonably, that the marked functions absorb numeral forms and methods of legal influence on a public policy in the field of providing of informative safety and are in organic intercommunication with the real public relations of info media and one influence on other. It gives an opportunity to educe which one segments of the legal adjusting it follows to perfect by development and introduction of certain suggestions in relation to the improvement of administrative legal framework of realization of administrative politics from providing of informative sovereignty of Ukraine. It is marked in particular, that needs an improvement administrative legal framework of the system of co-ordination between organs and departments that carry out a competence in the field of providing of informative safety in part of regulation of mechanism of the general planning and realization of corresponding administrative events.

Key words: Ukraine, administrative legal adjusting, functions, public policy, informative safety, informative sovereignty, info media.

Вступ. В умовах сучасного глобалізованого світу неможливо уявити сталий розвиток держави на засадах верховенства права і демократії без дієвої системи забезпечення інформаційної безпеки. Це зумовлено тим, що інформаційна складова частина життєдіяльності суспільства стала сьогодні важливим чинником забезпечення стабільності політичного розвитку, збільшення економічного потенціалу держави, пожвавлення процесів культурного розвитку. Відповідно, держава має розробляти та втілювати ефективні заходи державної політики, спрямованої на відвернення і мінімізацію загроз національній інформаційній інфраструктурі та інформаційному середовищу.

Інформаційне поле України в останні роки стало об'єктом недоброзичливих посягань із боку інших держав та керованих ними суб'єктів. Зокрема, в період з 2014 до 2020 р. українське суспільство, як ніколи раніше в новітній історії, зіштовхувалося з інформаційними диверсіями, поширенням інформації, що дискредитує діяльність владних інституцій, а також перешкоджає функціонуванню життєво важливих об'єктів інфраструктури [1]. Шкода від подібних дій є очевидною, а наслідки можуть бути катастрофічними для державності в цілому. У зазначеному аспекті доцільно вказати на необхідність формування та впровадження кейсу ефективних правових і управлінських заходів, що спрямовані на посилення захисту інформаційної складової частини національної безпеки України. Відповідно, в центр уваги юридичної науки потрапляють аспекти правового регулювання здійснення державної політики в означеній сфері. Ця обставина зумовлює те, що **метою статті** є висвітлення функцій адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки України.

Аналіз наукових публікацій і напрацювань правознавців з означених питань дають підстави стверджувати, що функціональна складова частина адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки розроблена недостатньо та потребує поглибленого доктринального дослідження. В основу формування змісту статті було покладено науковий доробок

таких правознавців, як Е. Афонін, В. Бондаренко, О. Валевський, В. Голуб, Н. Грובה, О. Куракін, А. Матвійчук, О. Петришин, І. Харченко та ін.

Результати дослідження. Правове регулювання в юридичній науці визначають як цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [2, с. 327]. Узагальнено, правове регулювання в цілому має на меті упорядкування найважливіших сфер суспільних відносин. Передусім, це матеріальні і нематеріальні відносини фізичних і юридичних осіб між собою, відносини владного управління (здійснення державної політики) та відносини у сфері забезпечення правопорядку, які покликані забезпечити нормальне протікання процесів обміну цінностями і процесів управління в суспільстві. Так чи інакше, але правове регулювання спрямоване на те, щоб за допомогою правових засобів спрямувати розвиток життєвих процесів у бажаному напрямі [3, с. 256].

Адміністративно-правове регулювання будь-якої сфери суспільних відносин є складним соціально-юридичним явищем, і юридична наука не сформувала уніфікованого визначення цього поняття. Це пояснюється специфікою предмета такого регулювання, розкриття якого дає можливість викласти його сутність. У зазначеному контексті А. Матвійчук слушно зазначає, що сам предмет адміністративно-правового регулювання звертає на себе більшу увагу, залишаючи проблему чіткого формулювання поняття на другому місці [4, с. 121]. У контексті аналізу адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки предметом такого регулювання пропонуємо вважати регламентацію владно-розпорядчої діяльності органів державної влади і посадових осіб, які реалізують компетенцію у сфері захисту національного інформаційного середовища від реальних і потенційно можливих загроз, припинення протиправної діяльності суб'єктів, які посягають на національний інформаційний простір або інформаційно-технічну інфраструктуру з метою створення максимально сприятливого режиму розвитку інформаційних відносин у суспільстві та повноцінного забезпечення інформаційних прав і свобод громадян України.

Адміністративно-правове регулювання державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки характеризується низкою специфічних рис. По-перше, його джерелами є нормативні акти різного предмету правового регулювання – від Конституції України і до законодавчих актів у сфері національної безпеки та захисту персональних даних. По-друге, адміністративно-правовому регулюванню державно-владної діяльності у сфері забезпечення інформаційної безпеки притаманне недостатнє нормативне забезпечення. Річ у тім, що, попри значну суспільну важливість, інформаційна безпека згідно із Законом України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII не є першочерговим пріоритетом у процесі забезпечення національної безпеки, а заходи щодо здійснення діяльності у цьому напрямі регулюються здебільшого на підзаконному рівні [5]. Крім цього, з урахуванням того, що інформаційні технології вдосконалюються щодня, адміністративно-правове регулювання владної діяльності в секторі інформаційної безпеки характеризується консервативністю і неврахуванням технічних можливостей сучасних засобів збору, обробки і розповсюдження інформації.

Ефективність адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки функціями такого регулювання. Функція передбачає виконання призначення чого-небудь у певній системі та, як наголошує О.М. Куракін, передбачає певний результат [6, с. 53]. Відповідно, досліджуючи функції адміністративно-правового регулювання здійснення державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки, пропонуємо виокремити такі основні

напрями регуляторного впливу адміністративно-правової основи державно-владної діяльності в означеній сфері, як функція впорядкування та координації державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки, функція гарантування безпечності інформаційного середовища для суспільства, функція залучення громадянського суспільства до співробітництва з органами державної влади щодо забезпечення інформаційної безпеки, політична функція, стабілізуюча функція, функція моделювання суспільних відносин у сфері забезпечення інформаційної безпеки, функція стимулювання правомірної поведінки суб'єктів, які відповідальні за реалізацію державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Розкриємо сутність вказаних функцій більш детально.

Першою функцією, яку ми розглянемо, буде **функція впорядкування та координації державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки**, що передбачає визначення уніфікованих для всієї системи державних органів України засад протидії загрозам інформаційному суверенітету держави. Так, сьогодні в Україні є чинними акти законодавства, які визначають правовий режим захисту інформаційного середовища, а головне – визначають національні інтереси України в інформаційній сфері, загрози їх реалізації, напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері. Таким документом є, зокрема, Доктрина інформаційної безпеки України, яку було введено в дію Указом Президента України від 25.02.2017 р. [7]. Відповідно до положень вказаного документу визначено перелік органів державної влади, які на основі співробітництва розробляють і реалізують першочергові завдання у сфері забезпечення інформаційної безпеки держави. Зокрема, це Міністерство інформаційної політики України (до реорганізації у 2019 р.), Міністерство закордонних справ, Міністерство оборони, Міністерство культури, Служба безпеки України, розвідувальні органи, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації. У п. 6 Доктрини інформаційної безпеки визначено пріоритетні напрями державної політики кожного з наведених відомств. Загальну координацію здійснення різними відомствами державної політики в означеній сфері здійснюватиме Рада національної безпеки і оборони України як дорадча інституція Президента України та Кабінет Міністрів України як орган, що забезпечує здійснення загальної інформаційної політики у державі.

Беручи до уваги наведене вище, вважаємо доцільним зазначити, що адміністративно-правова основа системи координації між відомствами, що здійснюють компетенцію у сфері забезпечення інформаційної безпеки є недостатньою і потребує конкретизації в частині регламентації механізму спільного планування і реалізації відповідних заходів.

Наступною є **функція гарантування безпечності інформаційного середовища для суспільства**. Безпека інформаційного середовища України визначається регламентуванням заходів щодо протидії деструктивному інформаційному впливу на національне інформаційне середовище інших недоброзичливих держав та суб'єктів, а також забезпечення стану захищеності кожного громадянина від руйнівних інформаційно-психологічних впливів. Мається на увазі протидія застосуванню так званої «інформаційної зброї», яка використовується з метою дезорганізації діяльності органів державного управління, блокування діяльності окремих підприємств, банків, цільових галузей промисловості шляхом порушення технологічних зв'язків та системи взаєморозрахунків, ініціювання техногенних катастроф через порушення управління технологічними процесами та об'єктами, масове поширення у свідомості людей певних уявлень, поведінкових стереотипів; виклик невдоволення, або паніки, а також провокування деструктивних дій різноманітних груп [8, с. 78]. Для сучасної

України зазначене є особливо актуальним, адже в державі на тлі напруженої військово-політичної ситуації у східних регіонах інформаційне середовище під постійною загрозою. Сьогодні законодавство про інформацію, а також законодавчі акти, які регулюють забезпечення національної безпеки, наділяють спеціальними адміністративно-юрисдикційними повноваженнями органи державної влади щодо виявлення та знешкодження загроз інформаційному середовищу держави.

Важливою видається також і **функція залучення громадянського суспільства до співробітництва з органами державної влади щодо забезпечення інформаційної безпеки**. Положення ст. 17 Основного Закону України визначає, що забезпечення інформаційної безпеки України є «справою всього українського народу» [9]. Вважаємо, що такий спосіб нормативного закріплення є неоднозначним за змістом, оскільки достеменно не зрозуміло, як саме і у яких формах народ України має «забезпечувати» інформаційну безпеку. У п. 3 Доктрини інформаційної безпеки зазначено, що налагодження ефективної взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства під час формування і реалізації державної політики в інформаційній сфері є життєво важливим інтересом суспільства і держави. Останнє нормативне положення є важливим з огляду на те, що воно спонукає органи державної влади до формування додаткової адміністративно-правової основи регламентації механізмів взаємовідносин держави і громадянського суспільства та реалізації спільних заходів щодо забезпечення інформаційної безпеки суспільства. Окрім цього, в документі передбачено, що держава і інститути громадянського суспільства мають напрацювати ефективні форми взаємодії в питаннях протидії інформаційній агресії проти України, а також надавати інформаційну підтримку державі в реалізації комерційної, гуманітарної, просвітницької, культурної та іншої діяльності за межами України. Зазначені положення потребують нормативної конкретизації в частині регламентації процедурних основ спільного з державою формування, збору, розповсюдження неурядовими організаціями інформації, яка відповідає одночасно цілям діяльності громадських об'єднань та інтересам інформаційної безпеки України. Сьогодні у відкритому доступі практично не має офіційної інформації про те, яких результатів було досягнуто у процесі спільної діяльності інститутів громадянського суспільства і влади у частині забезпечення інформаційної безпеки.

Очевидним є те, що регуляторний потенціал адміністративно-правових основ здійснення державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки України виконує і **політичну функцію**. Юридична основа державної діяльності у сфері забезпечення інформаційної безпеки сама по собі є формальною гарантією правомірності політичних рішень у сфері протидії загрозам інформаційному середовищу. У контексті того, що Україна задекларувала позицію в перспективі стати повноправним членом Європейського Союзу, імперативною вимогою для системи державної влади є відповідальність перед народом (суспільством) за результати своєї діяльності. Як справедливо відзначають науковці-правники, рівень політичної відповідальності суб'єктів влади й управління виступає чи не найголовнішим критерієм і виміром ступеня демократичності політичної системи й рівня розвитку громадянського суспільства [10, с. 5]. Реалізація конкретних адміністративно-юрисдикційних владних дій із метою забезпечення інформаційної безпеки реалізується посередництвом застосування легального примусу (для прикладу – виявлення, фіксація, блокування та видалення з інформаційного простору держави інформації, яка загрожує життю, здоров'ю громадян України, пропагує війну, національну та релігійну ворожнечу та ін.). Реалізовувати власні спеціальні повноваження компетентними органами слід лише в законний спосіб. У протилежному випадку реалізація державної політики у сфері

забезпечення інформаційної безпеки буде мати несприятливий суспільний резонанс і завдасть іміджевої шкоди системі державного управління в цілому і державній політиці зокрема.

Важливість **стабілізуючої функції** зумовлюється тим, що адміністративно-правове підґрунтя здійснення державної політики в секторі забезпечення інформаційної безпеки сприяє упорядкуванню суспільних відносин в інформаційній сфері в цілому. Оскільки інформаційна сфера є відносно самостійним сегментом соціальної структури життєдіяльності суспільства, в ній можливі конфлікти на ґрунті обміну інформацією, захисту персональних даних, правомірності одержання, використання, поширення, зберігання інформації тощо. Саме тому Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ встановлює принципи державної інформаційної політики, які є відправними засадами забезпечення інформаційної безпеки [11]. Зокрема, це 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; оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору. Дотримання зазначених постулатів у процесі реалізації владних заходів, спрямованих на забезпечення інформаційної безпеки держави, є запорукою стабільності державної політики в зазначеному напрямі. Це сприяє досягненню взаємодії двох взаємопов'язаних складових частин правопорядку, коли поєднується законодавство і діяльність правозастосовних органів [11, с. 34].

Наступною є **функція моделювання суспільних відносин у сфері забезпечення інформаційної безпеки**. Вона формує модальність суспільних відносин, які формуються саме у процесі забезпечення режиму безпеки інформаційного середовища України такого рівня ефективності, за якого явні та потенційні загрози інформаційній інфраструктурі не становлять небезпеки для соціуму. Моделювання в контексті забезпечення інформаційної безпеки передбачає визначення законодавством нормативних конструкцій, які регламентують компетенцію органів, що відповідальні за реалізацію заходів інформаційної безпеки. Реалізація такої компетенції відбувається здебільшого в межах правоохоронної, розвідувальної, інформаційно-аналітичної, контрольної діяльності посередництвом застосування спеціальних приписів, заборон та дозволів (накладення судом заборони на поширення інформації, обмеження доступу до інформації громадськості, накладення заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації та ін.). У межах функції моделювання реалізується також стримування потенційно протиправного діяння, яке посягає на інформаційну безпеку держави.

У додаток до викладеного вище пропонуємо також виокремлювати **функцію стимулювання правомірної поведінки суб'єктів, які відповідальні за реалізацію державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки**. Так, положення законодавства про інформацію, державну службу, національну безпеку, протидію корупції прямо чи опосередковано зобов'язують посадових осіб державних органів сумлінно ставитися до виконання службових обов'язків, дотримуватись прав і свобод громадян, ставити інтереси національної безпеки як пріоритет під час здійснення компетенції. У протилежному випадку посадова особа буде притягнена до дисциплінарної та інших видів юридичної відповідальності. Крім того, деякі норми можуть

передбачати заохочення за сумлінне виконання обов'язків у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Саме в такий спосіб, як відзначає Н. Грובה, досягається корисність, актуальність і необхідність для всього суспільства поведінки уповноважених суб'єктів [12, с. 37].

Висновки та пропозиції. Виокремлення та доктринальне дослідження функцій адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки України дозволяє з'ясувати і критично оцінити регуляторні властивості цієї нормативної системи. Виокремлені функції вбирають чисельні форми та способи правового впливу на державну політику у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Також функції адміністративно-правового регулювання знаходяться в органічному взаємозв'язку з реальними суспільними відносинами інформаційного середовища та впливають одні на інші. Споріднений їх аналіз і співставлення дозволяє виявити, які саме сегменти правового регулювання слід удосконалити і оптимізувати. Це дасть можливість розробити конкретні пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правової основи реалізації управлінської політики із забезпечення інформаційного суверенітету України.

Список використаних джерел:

1. Хакерські атаки в Україні: у Держцентрі кіберзахисту заявляють про можливий початок нової хвилі. *Повідомлення інформаційного ресурсу «РБК-Україна»* від 24.10.2017. URL : <https://www.rbc.ua/ukr/news/hakerskie-ataki-ukraine-gostsentre-kiberzashchity-1508857979.html> (дата звернення: 28.02.2020).
2. Цвік М.В., Ткаченко В.Д., Богачова Л.Л., Петришин О.В., Олейников С.М. *Загальна теорія держави і права : підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого*. Харків : Право, 2002. 432 с.
3. Білозьоров Є.В., Гусарев С.Д., Тихомиров О.Д. *Теорія держави та права : навчальний посібник*. Київ : «Освіта України». 2017. 320 с.
4. Матвійчук А. *Адміністративно-правове забезпечення державної регуляторної політики. Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 121–124
5. Про національну безпеку України : Закон від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
6. Куракін О.М. Аналіз функцій правового регулювання в аспекті його ефективності. *Держава та регіони*. 2015. № 3(51). С. 53–58.
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/217. *Офіційний вісник Президента України*. 2017. № 5. С. 15.
8. Харченко І.М., Сапогов С.О., Шамраєва В.М., Новікова Л.В. Основні засоби інформаційного протиборства та інформаційної війни як явища сучасного міжнародного політичного процесу. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм»*. 2017. Вип. 6. С. 77–81.
9. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Афонін Е.А., Валецький О.Л., Голуб В.В. Політична відповідальність державно-управлінської еліти як чинник підвищення ефективності державного управління : наук.-метод. розробка / за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова. Київ : НАДУ, 2011. С. 5–8.
11. Бондаренко В. Умови ефективності застосування адміністративно-правових норм. *Вісник національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 855. С. 32–34.
12. Грובה Н.А. Правомірна поведінка: підходи до визначення дефініцій, соціальна значимість та типологія. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2. С. 35–39.