

УДК: 316.776:342.7](477)

© Антоніна Митко¹,

© Ірина Кольцова²

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА В КОНТЕКСТІ ВВЕДЕННЯ ІНСТИТУТУ ІНФОРМАЦІЙНОГО КОМІСАРА (ОМБУДСМЕНА) В УКРАЇНІ

112
—
У статті проаналізовано проблему інформаційної безпеки України. В статті розглядаються питання створення в Україні інституту інформаційного комісара (омбудсмена). Досліджено які функції та обов'язки має виконувати ця інституція в сфері захисту персональних даних, забезпеченні права доступу до інформації. Наголошено на важливості цієї посади з огляду на те, що Україна знаходиться у стані гібридної війни, коли інформація є одним з головних інструментів її ведення. Зазначено, що нині ці питання контролює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, але обсяг проблем, що пов'язані з інформаційною безпекою вимагає створення окремого інституту інформаційного омбудсмена.

Ключові слова: інформаційна безпека, Україна, інститут інформаційного комісара, омбудсмен.

Information security in the context of establishing of information commissioner (ombudsman) institute in Ukraine

The article deals with the issues of establishing an Information Commissioner (Ombudsman) in Ukraine. It is explored what functions and responsibilities this institution should perform in the field of personal data protection, ensuring access rights to information. The importance of this position is emphasized in view of the fact that Ukraine is in a state of hybrid war, when information is one of the main instruments of warfare. It is noted that

¹ Доктор політичних наук, завідувач кафедри міжнародних комунікацій та політичного аналізу, Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки, Україна, E-mail: Ant80@meta.ua

² Аспірантка кафедри міжнародних комунікацій та політичного аналізу, Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки, Україна, E-mail: koltsova.i@ukr.net

these issues are now controlled by the Ombudsman of the Verkhovna Rada of Ukraine, but the scope of problems related to information security requires the creation of a separate institution for the information ombudsman.

Keywords: *information security, Ukraine, institute of information commissioner, ombudsman.*

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що питання інформаційної безпеки дедалі частіше розглядається у наукових, політичних, економічних колах. В Україні інтерес до цієї проблематики зумовлений гіпершвидкими темпами розвитку елементів інформаційного простору та зростанням ролі інформації як такої. Нині активно відшуковуються шляхи подолання небезпек, варіанти ведення інформаційних війн, залучення ресурсів «м'якої сили» тощо. Виходячи з цього, завданням дослідження є визначити роль інституту інформаційного комісара (омбудсмена) в Україні та його потенційні можливості в питанні захисту інформації та забезпечення інформаційної безпеки. Об'єктивним є той факт, що необхідність в інформаційній безпеці виникла з появою мас-медіа як засобу комунікації між людьми, у тому числі й у політичній сфері, та усвідомленням спільності інтересів, забезпечення яких можливе за посередництвом ЗМІ. Завдання збитків та шкоди комунікаціям призводить до руйнування інформаційного обміну між різними елементами політичної системи. Натомість заходи інформаційної безпеки можуть стати новим стратегічним імпульсом діяльності органів державної влади, інститутів громадянського суспільства, для формування та реалізації демократичної інформаційної політики (Митко, 2012). Однією із таких інституцій, яка спроможна забезпечити захист інформації є інформаційний комісар чи омбудсмен.

Питання введення такої посадової особи як інформаційний комісар чи омбудсмен викликає дискусії не лише в практиків, але у науковців. Так, професор А. Хіль-Роблес, який був Комісаром з прав людини Ради Європи, виступає проти створення спеціалізованих уповноважених. На його думку, компетенція омбудсмена повинна бути всеосяжною, а розпорошення сил, як правило, послаблює функції, саме тому повинен існувати один єдиний уповноважений з прав людини на національному рівні. Не знайшла підтримки ідея спеціалізації інституту уповноважених з прав людини і на форумі омбудсманів Східної Європи та СНД, який відбувся в листопаді 2003

р. у Баку. Більшість учасників форуму після детального обговорювання даної проблеми дійшли висновку, що в кожній країні, особливо посткомуністичній, повинен бути сильний, централізований омбудсман. Учасниками форуму, була висловлена думка, що в країнах СНД із політичних та економічних міркувань існування галузевих омбудсманів, не буде сприяти гідному захисту прав і свобод людини (Нестеренко, 2008). Підтримають ідею спеціалізації омбудсманів Д. Авдеев, Н. Кушакова, О.Марцеляк, З. Шабанова, А.Автономов, В.Бойцова, П.Бромхед, І.Лазарь, Є.Лентовські, І.Мелик-Дадаева, А.Сунгуров, Н.Хаманева, О.Марцеляк, К.Закоморна, В.Барчук, Н. Наулік, Л.Голяк. В більшій ефективності діяльності спеціального уповноваженого (в порівнянні з омбудсманом) щодо забезпечення права на доступ до інформації, переконані й експерти Ради Європи Г. Дарбішір та Д. Голдберг. Рада Європи неодноразово підтверджувала свою готовність долучитися до майбутніх заходів та продовжувати підтримувати Україну у процесі створення нового органу з питань доступу до публічної інформації та захисту персональних даних через діяльність відповідних проектів в Україні.

114

Власне поняття «інформаційної безпеки» уперше було визначено в «Концепції (основах державної політики) національної безпеки України», яка була прийнята Верховною Радою України у 1997 р. (Верховна Рада України, 1997, 5). У ній йшлося зокрема про те, що захист національної безпеки є однією з найважливіших функцій держави. У контексті введення інституту інформаційного комісара, інформаційна безпека розглядається, як мінімізація шкоди через неповноту, несвоечасність або недостовірність інформації чи негативного інформаційного впливу через наслідки функціонування інформаційних технологій, а також несанкціоноване поширення інформації (Барінов, 2011).

Інформаційна безпека передбачає можливість безперешкодної реалізації суспільством і окремими його членами своїх конституційних прав, пов'язаних з можливістю вільного одержання, створення й розповсюдження інформації. Поняття інформаційної безпеки держави слід також розглядати у контексті забезпечення безпечних умов існування інформаційних технологій, які включають питання захисту інформації, як такої інформаційної інфраструктури держави, інформаційного ринку та створення безпечних умов існування і розвитку інформаційних процесів. Необхідний рівень інформацій-

ної безпеки забезпечується сукупністю політичних, економічних, організаційних заходів, спрямованих на попередження, виявлення й нейтралізацію тих обставин, факторів і дій, які можуть вчинити збиток чи зашкодити реалізації інформаційних прав, потреб та інтересів країни та її громадян (Галамба, 2006).

Держава, виконуючи функцію інформаційної безпеки, повинна враховувати значення для подальшого розвитку в Україні демократичних цінностей та реалізовувати цілісну державну програму шляхом використання відповідних доктрин, стратегій, концепцій і програм.

З огляду на ситуацію, що склалась у країні в результаті агресивних дій представників іноземних держав на початку 2014 р., доцільним є розглянути досвід провідних країн світу щодо використання так званих «цифрових десантів», тобто учасників соціальних мереж (блогерів), які б оперативно реагували на будь-які деструктивні для інтересів держави й суспільства мережеві активності, своєчасно відвертаючи відповідні загрози. Проте, якщо для значної кількості країн актуальним є позиціонування державної політики на зовнішніх (закордонних) інформаційних майданчиках, то для України не менш важливою є робота у внутрішньому медіа-просторі, зокрема з огляду на гостру необхідність підвищення довіри громадян до державних політиків (щонайменше – шляхом їх роз'яснення) та забезпечення їх лояльності до чинної влади. Тому, хоча у більшості країн структури такого роду створено при Міністерствах оборони чи Міністерствах закордонних справ, в Україні таку діяльність на початковому етапі доцільно віднести до сфери відповідальності комунікативних підрозділів органів державної влади (Митко, 2014).

В останні роки Україна на власному досвіді переконалась, що в сучасному світі інформація є з одного боку великою цінністю, а з іншого – небезпечною зброєю. Прямий цьому доказ – інформаційна війна як частина гібридної стратегії нашого північного сусіда. Щодня ми мусимо прориватися крізь купу фейків та напівправди, щоб дістатися до правдивої, важливої й потрібної інформації (Суслова, 2017).

Для того, щоб процес публічної політики був продуктивним, діалог між владою й суспільством повинен здійснюватися на основі взаємної терпимості та прагненні до взаєморозумінню під час обговорення навіть найбільш гостро дискусійних проблем, і принципу рівноправності сторін. Жодна зі сторін не повинна прагнути до аб-

солютного домінування, повного підпорядкування своїй волі іншої сторони і не повинна вдаватися до невідповідного з реальними обставинами тиску на партнера. Громадянське суспільство має критично, але об'єктивно й коректно аналізувати та оцінювати рішення, дії державної влади, реагувати на них адекватними заходами. Державна влада не повинна методами владного примусу нав'язувати суспільству тільки той порядок денний, який вона сама вважає необхідним і значимим у рамках актуальної політики, і тільки ті методи й способи вирішення соціальних, економічних і політичних завдань, які вона сама пропонує і реалізує. Неприпустимо, щоб державна влада використовувала свій адміністративний ресурс для чинення тиску на суспільство та інформаційного маніпулювання суспільною свідомістю і громадською думкою.

116

Для урегулювання конфліктів та стабілізації відносин між різними групами громадського суспільства, організаціями та установами державі слід призначити уповноваженого з питань інформації, який розглядатиме інформацію як рушійну силу змін, а не просто як чинник ефективності. Вільний потік інформації обмежує офіційну владу та надає людям змогу діяти у власних інтересах. Це основа вільного ринку, яка повинна також бути основою вільної демократії. Люди повинні знати, що роблять їх чиновники, скільки коштує політика їхнього уряду, за чий рахунок вона здійснюється й хто отримує з цього процесу найбільшу вигоду.

Звичайно ж, уповноваженому за інформацією не під силу добитися всього цього самому. Але він може стати каталізатором процесу: інформація використовується скрізь, і скрізь її приховують (Информационное государство, 2009). Справами захисту права на доступ громадян до інформації нині займається офіс Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Важливе місце в інституційному механізмі прав та свобод людини і громадянина займає саме омбудсман. Сьогодні ідея заснування інституту уповноваженого з прав людини знайшла своє втілення вже у понад 120 країнах світу. Однак, особливо актуальним незалежний контроль, в зв'язку з систематичним порушення права на доступ до інформації органами державної влади та місцевого самоврядування, є для України. Відповідно до ст. 101 Конституції парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, зокрема й права на доступ до інформації здійснює

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Однак, всебічне дослідження діяльності омбудсмана по здійсненню контролю за додержанням права на доступ до інформації, дозволяє стверджувати, що – Уповноважений Верховної Ради з прав людини не приділяє належної уваги цій проблемі. Зокрема, висвітлюючи у щорічних доповідях стан забезпечення в Україні інформаційних прав, уповноважений розглядає лише проблеми пов'язані зі свободою інформації та свободою ЗМІ (Нестеренко, 2008).

Інформаційний омбудсмен повинен визначати орієнтири інформаційної демократії і контролювати їх, займатися формуванням інформаційної політики держави з певного питання, бути самостійною фігурою в уряді. У нього не може бути власної політичної ніші, щоб не доводилося конкурувати за владу й сфери впливу з іншими вищими посадовими особами. Він просто буде нагадувати президентів і решті чиновників про роль інформації кожного разу, коли в цьому виникатиме потреба.

Омбудсмен із питань інформації працюватиме швидше як вірус, ширитиметься всюди, замість того, щоб стати ще одним елементом до неефективної урядової машини. Цей вірус постійно чинитиме тиск на урядові установи, щоб вони стали доступнішими й прозорішими, а не тільки ефективнішими. В ідеалі він впливатиме на працівників і громадян, змінюючи їхні очікування.

Уповноважений із питань інформації не нав'язуватиме уряду якусь технологічну політику, наприклад, впровадження широкомасштабового зв'язку. Його завдання – виробляти підходи до того, як слід збирати, зберігати й поширювати інформацію для відкритого аналізу та громадського використання. Омбудсмен консультуватиме інституції з питань зв'язків із громадськістю – от лише саме поняття зв'язків із громадськістю варто буде переглянути. Фахівці в цій сфері, які працюють на державу, повинні не лише говорити, але й слухати; повинні не ховати помилки, а визнавати й виправляти їх.

Не менш важливо й те, чого уповноважений не повинен робити з інформацією – намагатися централізувати інформацію. Його завдання – добитися того, щоб потоки йшли якомога більш безперешкодно. Назвемо це інформаційною ліквідністю за аналогією з фінансовою ліквідністю.

Свого часу Уповноважена Верховної Ради України з прав людини В.Лутковська запропонувала: для забезпечення доступу до публічної

інформації і контролю за його виконанням в Україні необхідно змінити Конституцію і створити посаду інформаційного комісара. Про це вона заявила на Міжнародній конференції «RTI: Відзначення 250-ї річниці права на інформацію та подальше зміцнення всіх національних систем країн Східного партнерства». Інформаційний комісар, на її думку, повинен відповідати принципу незалежності і виконувати функції контролюючого органу: швидкість, ефективність реакції, його приписи мають бути обов'язковими до виконання, а якщо порушено право або не виконані його приписи – порушник має нести відповідальність. Парламентський контроль за комісаром повинен здійснювати уповноважений з прав людини, а щоб створити посаду комісара, треба змінити Конституцію (Омбудсмен, 2016).

118

— Інформаційний комісар – це окрема незалежна інституція, яка займатиметься захистом прав громадян, журналістів та громадських активістів у справах з доступу до інформації. Інформаційний комісар виконуватиме дві важливі функції: забезпечення реалізації прав на доступ до публічної інформації та захист персональних даних. При поданні запиту на отримання публічної інформації, чи відмові розпорядника її надавати (порушуючи таким чином ЗУ «Про доступ до публічної інформації») саме до Інформаційного комісара потрібно буде звертатися. Працівники Секретаріату проведуть детальне розслідування, встановлять, чи правомірно розпорядник відмовив у наданні інформації. Якщо ні – складуть щодо порушника адміністративний протокол, який дозволить притягнути до суду чиновника, що порушив закон, а скаржникові надішлють детальну відповідь із роз'ясненням по суті (Інформаційний комісар, 2017).

Нова посадова особа, яка матиме найвищий статус, буде відповідати наступним критеріям: фаховості, неупередженості, рівновіддаленості від усіх гілок влади й від усіх політичних сил, які діють в країні. Інформаційний комісар зможе налагодити суворий контроль за дотриманням законодавства про доступ до інформації. З одного боку, він стимулюватиме усі державні установи до відкритості та прозорості, з іншого – захищатиме право людей на приватність й захист персональних даних.

Практика інших країн світу показує, що окрім розгляду скарг, омбудсман або інформаційний уповноважений здійснює моніторинги щодо стану доступу до інформації в країні, видає рекомендації, займається навчанням та інформуванням держслужбовців про їх

обов'язок надавати суспільно важливу інформацію, інформує громадськість про порядок доступу до інформації, зміст права на доступ до інформації, вносять рекомендації відносно вдосконалення законодавства в сфері доступу до інформації. Жодної з цих функцій не здійснюється уповноваженим з прав людини (Нестеренко, 2008).

Інформаційний комісар матиме набір мінімальних повноважень: право видавати обов'язкові приписи для запобігання або усунення порушень права на доступ, отримувати доступ до інформації, у тому числі з обмеженим доступом тощо. Інституція Інформаційного комісара нині існує в багатьох державах. В таких країнах як Великобританія, Португалія, Угорщина, Туреччина, Словенія успішно діють комісари або комісії з питань інформації. Головне їх завдання – розгляд скарг та реагування на ці скарги. Причому, в більшості країн рішення інформаційного комісара є обов'язковими для виконання (Суслова, 2017). З метою забезпечити реалізацію закону про доступ до інформації та створити дієвий, оперативний, та незалежний механізм оскарження відмов в наданні інформації в Бельгії, Ісландії, Польщі, Таїланді, Естонії, Японії та деяких інших країнах на підставі законів, що визначають порядок доступу до інформації в рамках виконавчої влади створено спеціальний орган контролю за забезпеченням права на доступ до інформації (Нестеренко, 2008).

В.Лутковська також зазначила, що сьогодні омбудсмен продовжує виконувати функцію контролюючого органу по забезпеченню доступу до публічної інформації. Однак в омбудсменів є лише одна роль: надавати рекомендації, необов'язкові для виконання. Вони за визначенням не можуть відповідати вимогам органу, який мав би контролювати доступ до публічної інформації (Проскура, 2016).

Аналіз обсягу контрольних повноважень омбудсменів по відношенню до різних органів та осіб дозволяє поділити омбудсменів за цим критерієм на декілька груп (Косінов, 2015). До першої групи відносяться омбудсмени, які здійснюють свої повноваження щодо державних органів, що належать до різних гілок влади (Швеція, Фінляндія, Польща). У цих країнах функції омбудсмена поширюються не тільки на діяльність органів виконавчої влади, а й на діяльність судової системи, виправних установ, муніципальних органів тощо. Другу групу формують омбудсмени (їх більшість), повноваження яких поширюються лише на органи виконавчої влади. До них відносяться більшість країн СНД і Балтії, що заснували пост омбудсмена

і наділили його більш широкими повноваженнями. До третьої групи належать омбудсмени, сфера контролю яких охоплює не тільки державні органи, а й поширюється на недержавні структури. Крім того, в кожній з цих груп є низка винятків у сфері компетенції (Оболонський, 1998).

Необхідною умовою діяльності уповноваженого є його політична нейтральність. Законодавці багатьох країн заборонили займатися політичною діяльністю омбудсмену, оскільки виходили з того, що політичні погляди можуть перешкоджати справедливому розгляду скарг. Омбудсмен через засоби масової інформації оприлюднює виявлені порушення в роботі органів державного управління, тим самим використовуючи їх як важелі впливу на відповідні органи з метою відновлення порушених прав громадян. У цьому виявляється інформаційно-виховна функція інституту (Косінов, 2015).

120 — Отже, розуміючи важливість права на доступ до інформації в демократичному суспільстві та враховуючи євроінтеграційний курс України, що передбачає імплементацію міжнародних стандартів, зокрема, в сфері прав людини, вбачається за доцільне створити окремий інститут Інформаційного комісара. Створення інституту Інформаційного комісара, який би максимально відповідав міжнародним стандартам, потребує закріплення його статусу на конституційному рівні, оскільки для ефективного здійснення контролю за вказаним правом такий орган має бути незалежним від гілок влади.

Джерела та література:

1. Барінов, Александр. 2001. «Информационный суверенитет или информационная безопасность?», Національна безпека і оборона 1: 70-76.
2. Галамба, М. Петрик, В. 2006. «Інформаційна безпека України: поняття, сутність та загрози». Юридичний журнал 11: 133-136.
3. Информационное государство: Власть информации. 2009. Ведомости. <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/01/20/177651> (accessed may 20, 2018).
4. Інформаційний комісар: хто захищатиме доступ до інформації. 2017 <https://dostup.pravda.com.ua/stories/publications/informatsiinyi-komisar-khto-zakhyshchatyme-dostup-do-informatsii> (accessed may 20, 2018).
5. Косінов С. А. 2015. Омбудсмен як інститут контролю за владою. Теорія і практика правознавства 1 (7): 1-12.

6. Митко, Антоніна. 2012. «Інформаційна безпека як основа становлення інформаційної демократії в Україні». Актуальні проблеми міжнародних відносин 108: 85-89.

7. Митко, Антоніна, 2014. Інформаційна демократія: реалії та виклики часу. Луцьк: Вежа-Друк.

8. Нестеренко, Оксана. 2008. «Інформаційний омбудсман в механізмі забезпечення прав людини і основоположних свобод». Права людини. <http://khp.org/index.php?id=1216383271> (accessed may 20, 2018).

9. Оболонский, А. 1998. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия. Общественные науки и современность 3: 5-15.

10. Омбудсмен пропонує створити в Україні інформаційного комісара. 2016. <http://kolo.news/category/suspilstvo/255> (accessed may 20, 2018).

11. Верховна Рада України. 1997. Постанова «Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» від 16 січня 1997 р. № 3/97 ВР // Голос України: 5.

12. Проскура, Г. 2016. Перспективи створення інституту інформаційного комісара в Україні. Конституційно-правові академічні студії 1:118-123.

13. Суслова, Ірина. 2017. Хто захистить наше право на інформацію? <http://blog.liga.net/user/isuslova/article/25691> (accessed may 20, 2018).

References:

1. Barynov, Aleksandr. 2001. «Ynformatsyonnyy suverenytetyly ynformatsyonnaia bezopasnost?», Natsionalna bezpeka i oborona 1: 7076.

2. Halamba, M. Petryk, V. 2006. «Informatsiina bezpeka Ukrainy: poniattia, sutnist ta zahrozy». Yurydychnyi zhurnal 11: 133-136.

3. Ynformatsyonnoe hosudarstvo: Vlast ynformatsyy. 2009. Vedomosty. <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/01/20/177651> (accessed may 20, 2018).

4. Informatsiinyi komisar: khto zakhyschatyme dostup do informatsii. 2017 https://dostup.pravda.com.ua/stories/publications/infor_matsiinyi-komisar-khto-zakhyschatyme-dostup-do-informatsii (accessed may 20, 2018).

5. Kosinov S. A. 2015. Ombudsmen yak instytut kontroliu za vladoiu. Teoriia i praktyka pravoznavstva 1 (7): 1-12.

6. Mytko, Antonina. 2012. «Informatsiina bezpeka yak osnova stanovlennia informatsiinoi demokratii v Ukraini». Aktualni problemy mizhnarodnykh vidnosyn 108: 85-89.

7. Mytko, Antonina, 2014. Informatsiina demokratiia: realii ta vyklyky chasu. Lutsk: Vezha-Druk.

8. Nesterenko, Oksana. 2008. «Informatsiinyi ombudsman v mekhanizmi zabezpechennia prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod».

Prava liudyny. <http://khpg.org/index.php?id=1216383271> (accessed may 20, 2018).

9. Obolonskyi, A. 1998. Reforma rossyiskoi hosudarstvennoi sluzhby: kontseptsyia y stratehiia. Obshchestvennye nauky y sovremennost 3: 5–15.

10. Ombudsmen proponuie stvoryty v Ukraini informatsiinoho komisara. 2016. <http://kolo.news/category/suspilstvo/255> (accessed may 20, 2018).

11. Verkhovna Rada Ukrainy. 1997. Postanova «Pro Kontseptsiiu (osnovy derzhavnoi polityky) natsionalnoi bezpeky Ukrainy» vid 16 sichnia 1997 r. № 3/97 VR // Holos Ukrainy: 5.

12. Proskura, H. 2016. Perpektyvy stvorennia instytut informatsiinoho komisara v Ukraini. Konstytutsiino-pravovi akademichni studii 1: 118123.

13. Suslova, Iryna. 2017. Khto zakhystyt nashe pravo na informatsiiu? <http://blog.liga.net/user/isuslova/article/25691> (accessed may 20, 2018).