

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.3.7](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.3.7)

УДК 347.572:347.92

*О. А. Панченко,
д. мед. н., професор, Заслужений лікар України, директор,
ДЗ «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України»,
президент Всеукраїнської професійної психіатричної ліги (м. Київ)
ORCID: 0000-0001-9673-6685*

ЗАКОНОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

*O. Panchenko
Doctor of Medicine, Professor, Honored Doctor of Ukraine,
Director of the State Institution "Scientific – Practical Medical Rehabilitating – Diagnostic Center
of the Ukrainian Ministry of Health",
President of the All-Ukrainian Professional Psychiatric League, Kyiv*

LEGISLATIVE ACTIVITIES IN THE FIELD OF NATIONAL AND INFORMATION SECURITY

Сучасні ризики національної та інформаційної безпеки України, зумовлені впливом комплексу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних факторів та вимагають системного реагування, адекватної трансформації сектора безпеки. Тому для повноцінного розвитку держави і забезпечення належної національної (НБ) та інформаційної безпеки (ІБ) необхідно якісне і результативне державно-правове забезпечення.

Сучасний стан законодавчої основи забезпечення НБ та ІБ можна визначити як стан системи, що знаходиться в стадії формування, а тому неминуче несе якості перехідного етапу.

Ефективне забезпечення НБ та ІБ залежить від багатьох факторів. Значення має розроблена теоретико-методологічна основа розуміння феномену НБ та ІБ в науці і його нормативне правове закріплення. Роль законодавства в сфері забезпечення НБ та ІБ пов'язана зі створенням умов для повноцінного функціонування держави в сучасному нестабільному світі. В даний час створена правова система забезпечення НБ та ІБ, проте прийняття нормативних правових актів не вирішило більшості теоретичних і правових проблем в регулюванні питань НБ та ІБ. Дублювання, відсутність системності, суперечливість і декларативність – є головними недоліками законотворчої діяльності.

In the article, scientists study the theoretical basis of the legislative framework in the field of national and information security. In Ukraine, as in many countries of the world, the problems of legal support of the security system of the state, society and the individual are becoming increasingly relevant in public policy and public administration. The full development of the state is impossible without the creation of proper public and legal support in the sphere of national and information security. Modern risks of national and information security of Ukraine, due to the

influence of a complex of socio-demographic, economic, political, legal, psychological and technological factors and require a systemic response, adequate transformation of the security sector. Therefore, for the full development of the state and ensuring appropriate national and information security, high-quality and effective state-legal support is necessary.

It is concluded that today, with a certain degree of conventionality, we can say that basically a legislative basis has been created to ensure national and information security. At the same time, the current state of the legislative framework for ensuring national and information security can be defined as the state of the system, is in the process of formation, and therefore inevitably bears a transitional stage.

The effective provision of national and information security depends on many factors. Of importance is the developed theoretical and methodological basis for understanding the phenomenon of national and information security in science and its normative legal consolidation. The role of legislation in the field of ensuring national and information security is associated with the creation of conditions for the full functioning of the state in a modern unstable world. Nowadays, a legal system for ensuring national and information security has been created, but the adoption of regulatory legal acts has not solved most of the theoretical and legal problems in regulating national and information security issues. Duplication, lack of consistency, inconsistency and declaratory are the main shortcomings of legislative activity.

Ключові слова: *законотворча діяльність; національна безпека; інформаційна безпека; правове забезпечення безпеки; правове регулювання безпеки; завдання правового забезпечення; система нормативно-правового забезпечення.*

Key words: *legislative activity; national security; information security; legal security support; legal regulation of security; tasks of legal support; regulatory system.*

1. ВСТУП

Постановка проблеми. У сучасних реаліях України в умовах реформування всіх сфер її життєдіяльності, в тому числі і інформаційній, проблема НБ і створення механізмів її забезпечення є однією з ключових. Важлива роль при цьому відводиться науці, яка сприяє не тільки збільшенню знань з означеної проблеми, а й виробленню необхідних підходів щодо консолідації правового простору, вдосконалення правових засобів задля захисту суверенітету держави, дотримання національних інтересів та запобігання загрозам НБ держави.

Повноцінний розвиток держави неможливий без створення належного державно-правового забезпечення в сфері НБ. Сучасні ризики НБ України, зумовлені впливом комплексу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних факторів, що вимагають системного реагування, адекватної трансформації сектора безпеки. Тому для повноцінного розвитку держави і забезпечення належної НБ необхідно якісне і результативне державно-правове забезпечення.

Питання теорії і практики, пов'язані зі забезпеченням НБ та ІБ вимагають системного і комплексного підходів, що включають в себе як загальнотеоретичні дослідження, так і досягнення галузевих наук, а також потреби практики в інтересах ІБ особистості, суспільства і держави. Вони набувають додаткової актуальності в зв'язку зі зміною видів безпеки взагалі, появою нових ризиків і викликів, динамічними змінами в світовому геополітичному просторі.

Разом із тим, у науці практично відсутнє загальнотеоретичне концептуальне уявлення, як про правову природу, сутність і зміст НБ та ІБ, так і про механізми її забезпечення. Невирішеність зазначеної проблематики не сприяє усуненню колізій у чинному законодавстві, а також протиріч в правозастосовній практиці, що в результаті негативно впливають на ефективне забезпечення НБ країни.

Роль законодавства в сфері забезпечення НБ пов'язана зі створенням умов для повноцінного функціонування держави в сучасному стрімко мінливому світі. Чинне законодавство України щодо питань забезпечення НБ є застарілим, а закладені у ньому норми взаємодії і координації дій органів державної влади як у мирний час, так і у кризові періоди не враховують особливості гібридних війн, у процесі яких широко використовуються не лише традиційні військові операції, а й різноманітні невоєнні сили та інформаційні засоби боротьби.

У зв'язку з цим виникла об'єктивна необхідність розробки парадигми безпекової політики держави з урахуванням розуміння національно-державних інтересів та розробки системи стратегічних пріоритетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зміст та велике значення законотворчої діяльності досліджували такі науковці, як: Т. Блистів, В. Данилейко, А. Залужний, К. Карпова, В. Колесник, В. Ліпкан, П. Пригунов, Г. Сашук та інші вітчизняні та зарубіжні вчені.

Аналіз наукових доробків дослідників дає підстави стверджувати про існування різноманітних підходів у дослідженні цього питання.

Мета статті. Дослідити теоретико-методологічні основи законотворчої діяльності в галузі національної та інформаційної безпеки.

2. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Державна політика в сфері НБ і оборони спрямована на захист громадянина, а саме: його життя, честі і гідності, конституційних прав і свобод, створення безпечних умов життєдіяльності.

З огляду на складові НБ [1], можемо відзначити, що така політика повинна забезпечувати захист суспільства і його демократичних цінностей, сталий розвиток останнього, а також держави в цілому. Це в свою чергу передбачає захист конституційного строю, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності держави, навколишнього природного середовища тощо.

Ризики НБ України і відповідні пріоритети державної політики в сферах НБ визначаються в Законі України «Про національну безпеку України», Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України та інших документах, які стосуються питань національної безпеки і оборони та визначаються Радою національної безпеки і оборони України, а також затверджуються указами Президента України.

Вітчизняне законодавство про НБ має чітко розмежовувати повноваження державних органів, насамперед, органів сектору безпеки, забезпечувати міжвідомчу координацію.

Поняття «національна безпека» трактується досить широко – від включення в нього сфери розвитку освіти і охорони здоров'я до будівництва збройних сил в країні і функціонування її поліцейського (силового) апарату [2]. У визначенні поняття «національна безпека», даного в 2003 році, в сучасному трактуванні спостерігається тенденція до включення в неї всіх сфер життя суспільства: культури, мистецтва, спорту, науки, містобудування, виробництва продуктів харчування тощо [3].

Аналізуючи визначення НБ, представлене в законі, можна зробити висновок, що вся наша життєдіяльність є не що інше, як забезпечення власної безпеки в тому числі і НБ в цілому. Це не зовсім правильний підхід до дослідження категорії «національна безпека», оскільки він не надає можливості побачити в ній щось особливе, що показувало б відмінність її від інших соціально-політичних категорій, давало б підстави виділити її в окрему наукову теорію, що має свою систему, методологію, об'єкт, предмет, тим самим дозволяє підняти наукові дослідження в цій області на новий якісний рівень.

Складність сучасного пізнання категорії «національна безпека» полягає в тому, що вона прийшла на зміну категорії, яка була визначена ще в 2003 році, а ще раніше була категорія «державна безпека». Таким чином, незважаючи на стійкість застосування поняття «національна безпека», воно так до кінця і не було теоретично розроблено, а, відповідно, належним чином законодавчо визначено. Перш за все, це викликано тим, що представлене поняття, як і зміст НБ, визначається у вітчизняній науці досить стихійно.

З огляду на суспільно-політичні зміни, що відбулися в Україні за роки незалежності (зміна політичної орієнтації держави на демократичні принципи правління і відкритість суспільства, зміна світоглядних переконань українців, конституційне проголошення людини найважливішою соціальною цінністю, його права і свободи тощо) виникла необхідність більш глибокого дослідження проблем НБ. У цьому контексті важливим є розгляд безпеки особистості як основної складової тріади об'єктів захисту в системі безпеки, а також визначення понятійного апарату цієї безпеки, систематизації її видів і виділення з них основних, що мають пряме і безпосереднє відношення до НБ, а також формування спеціального предмета правоохоронної діяльності по її забезпеченню.

Запроваджене Законом України «Про національну безпеку України» (2018 р.) визначення НБ базується на поняттях «інтереси» і «загрози», зміст яких або повністю не розкритий, або проілюстрований не зовсім вдало. Із закону випливає, що основними інтересами особистості є права і свободи, а держави – конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність. Більш того, в ньому ототожнюються інтереси і потреби, а також загрози та небезпеки. Перші є похідними від других і не можуть бути визначені з необхідною для правової практики точністю, оскільки залежать від ряду додаткових чинників. Ці та інші недоліки не тільки знизили дієвість законодавчих норм, а й можуть стати перешкодою для дослідників, які вживають заходів щодо формування визначення категорії НБ.

ІБ займає особливе місце в загальній системі НБ держави, оскільки є елементом всіх складових системи безпеки, в результаті чого одночасно набуває і автономне значення [4]. Відповідно, будь-які виклики або ризики власне НБ країни безпосередньо стосуються її інформаційного фактора. Сучасна українська соціально-економічна ситуація, недосконалість організації державної влади і громадянського суспільства створюють широкий спектр внутрішніх ризиків ІБ країни.

Незважаючи на актуальність інформаційної складової НБ України, сьогодні у вітчизняному законодавстві відсутня норма, яка б містила чітку дефініцію поняття ІБ.

Визначення поняття «інформаційна безпека» міститься в Законі України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», де зазначено, що це – стан захищеності життєво

важливих інтересів особистості, суспільства і держави, який запобігає до заподіяння шкоди внаслідок неповноти, несвоєчасності і недостовірності інформації, що використовується; негативного інформаційного впливу; негативних наслідків застосування інформаційних технологій; несанкціонованого поширення, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації [5]. Закон стосується розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки, але у 2020 році він досі ще є чинним, що є прикладом суперечливості нашого Законодавства. Для визначення теоретико-методологічних основ в галузі ІБ, існує потреба у розробці нормативно-правових актів, які були б актуальними та дійсними на теперішній час, відносно сучасних проблем і викликів сьогодення.

Закон України «Про основи національної безпеки» стосовно загроз НБ зазначає: на сучасному етапі найбільш важливими потенційними та реальними ризиками стабільності в суспільстві та НБ України в інформаційній сфері є:

- 1) розголошення конфіденційної інформації, що є власністю держави, яка спрямована на забезпечення національних інтересів і потреб держави та суспільства;
- 2) прояви обмеження доступу громадян до інформації та свободи слова;
- 3) поширення через засоби масової інформації культу та ідеології насильства, жорстокості тощо;
- 4) комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм;
- 5) розголошення інформації, що становить як державну, так і іншу таємницю, що передбачена Законом;
- 6) намагання маніпулювання суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення упередженої, неповної чи недостовірної інформації [3].

Система нормативно-правового забезпечення НБ та ІБ становить норми Конституції України, а також сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які утворюють законодавче поле для функціонування системи НБ і виконання нею свого призначення [6,7,8]. Усе нормативно-правове забезпечення НБ та ІБ умовно можна поділити на два рівні: на першому створюють правову базу для забезпечення функціонування системи НБ, і вона має загальнообов'язковий для всіх характер.

Нормативними актами першого рівня є: Конституція України, закони та постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України.

На другому рівні створюють відомчу нормативну базу, яка уточнює і конкретизує, з огляду на специфіку кожного суб'єкта забезпечення НБ, його функції та завдання [9].

В Україні регулювання ІБ здійснюється за допомогою таких нормативно-правових актів: Конституція України, Закон України «Про інформацію», Закон України «Про Національну програму інформатизації», Указ Президента України «Про Доктрину інформаційної безпеки України», Концепція національної безпеки України.

Закон України «Про основи національної безпеки України» визначає ІБ важливою складовою НБ [3]. Значимість ІБ пояснюється тим, що, по-перше, національні інтереси, ризики, управління цими ризиками реалізуються тільки через інформаційну сферу; по-друге, людина та її права, інформація та інформаційні системи та права на них – це основні об'єкти не тільки НБ в інформаційній сфері, але й основні елементи всіх об'єктів безпеки в усіх галузях; по-третє, інформаційна складова є притаманною будь-якій сфері життєдіяльності суспільства. Об'єктами ІБ є людина, суспільство та держава, забезпечення їхніх інтересів є завданням ІБ.

Слід також звернути увагу на те, що положення Конституції України, якими передбачено, що "...виключно законами України визначаються основи національної безпеки" [6], не означає, що таке визначення мають втілювати лише шляхом прийняття одного закону. Це може бути зроблено шляхом прийняття низки законів. Перелік головних сфер державної політики, правовідносини, які мають визначати винятково закони, встановлено у низці пунктів частини першої статті 85 та статті 92 Конституції України. Це підтверджує аргументованість потреби внесення змін до Конституції України щодо удосконалення базових положень про НБ та ІБ України.

Цілями законотворчої діяльності у сфері НБ та ІБ мають бути:

- юридичне визначення та закріплення наявних відносин у галузі НБ та ІБ;
- визначення основ правового регулювання цих відносин;
- формування нових відносин, які не врегульовані чинним законодавством, але є украй потрібними в умовах сьогодення;
- ліквідацію відносин та ситуацій, віджилих, що гальмують розвиток системи НБ та ІБ.

Серед завдань правового забезпечення особливу увагу слід звернути на ті, які найбільшою мірою розкривають його зміст. До них слід віднести:

- визначення ризиків ІБ особистості, суспільства і держави;
- закріплення на законодавчому рівні національних інтересів;
- визначення основних напрямків забезпечення НБ та ІБ в різних сферах життя суспільства;
- створення організаційних основ системи забезпечення НБ та ІБ (визначення основних завдань, принципів організації, внутрішньої структури, сил і засобів, місця в механізмі держави, закріплення функцій і розмежування повноважень органів держави, що входять в систему забезпечення НБ та ІБ);
- забезпечення балансу інтересів особистості, суспільства і держави в сфері забезпечення НБ та ІБ;

- встановлення і реалізація юридичної відповідальності за протиправні дії, що посягають на безпеку особистості, суспільства і держави;
- формування системи попередження правопорушень в сфері НБ та ІБ;
- правове виховання і формування правосвідомості громадян і посадових осіб, орієнтовані на забезпечення НБ та ІБ.

3. ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

1. З певною долею умовності можна говорити про те, що в Україні в основному створено законодавчу основу забезпечення НБ та ІБ, яка включає сукупність основних нормативних правових актів, що містять юридичні принципи і норми, спрямовані на правове регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення НБ та ІБ країни. Разом з тим правова база регулювання відносин у цій сфері ще далека від досконалості, що пов'язано з формуванням нової структури економічних, політичних, соціальних і духовних реалій як всередині країни, так і на міжнародній арені. У законодавстві не відображені реальні і дієві правові механізми адекватної протидії новим ризикам ІБ. Потребують уточнення і класифікації сфери діяльності держави щодо забезпечення НБ та ІБ. Протиріччя, подвійне тлумачення і декларативність положень відповідних законів перешкоджають їх ефективному і цілеспрямованому виконання.

2. Сучасний стан законодавчої основи забезпечення НБ та ІБ можна визначити як стан системи, що знаходиться в стадії формування, а тому неминуче несе риси перехідного етапу. У цих умовах перед законодавцем стоїть складне завдання сформувавати гнучку правову систему, яка могла б адекватно реагувати на економічні та соціально-політичні зміни в країні і за кордоном і водночас забезпечити необхідний рівень НБ та ІБ. Перше, з чим стикається законодавець, - це відсутність концепції розвитку нормативно-правової основи організації та функціонування системи забезпечення НБ та ІБ. Звідси виникає безліч питань, які потребують якісного правового рішення. До їх числа перш за все належать недостатня системність в нормативному правовому регулюванні, роз'єднаність суб'єктів забезпечення НБ та ІБ, невиправдане дублювання їх окремих функцій, недостатній рівень взаємодії та координації їх діяльності.

3. Удосконалення правового регулювання забезпечення НБ та ІБ з урахуванням цих обставин дозволить усунути наявні в законодавстві прогалини і створити чіткий механізм щодо виявлення, усунення та нейтралізації ризиків ІБ особистості, суспільства і держави. Фактично мова йде щодо формування нової галузі законодавства – розробки нової парадигми ІБ з урахуванням нового розуміння її національно-державних інтересів і системи стратегічних пріоритетів.

4. Однак, незважаючи на таку пильну увагу до цих проблем і безсумнівні досягнення в цій галузі, практика свідчить про необхідність проведення масштабних і довготривалих наукових досліджень з метою створення цілісної системи правового забезпечення в сфері НБ та ІБ. При цьому важливо, щоб, по-перше, теорія і практика тісно взаємодіяли і, по-друге, в цій роботі брали участь представники не тільки законодавчої та виконавчої влади, а й громадянського суспільства, оскільки забезпечення НБ та ІБ зачіпає інтереси всіх і кожного, є життєво важливою потребою всієї країни.

Список використаних джерел.

1. Залужный А.Г., Данилейко В.В. Правовое регулирование в сфере национальной безопасности: теоретический аспект // Современное право. 2010. № 4. С. 71.
2. Концептуальні підходи до визначення методологічної функції законодавчого забезпечення національної безпеки України / [Т.І. Блистів, В.Т. Колесник, П.Я. Пригунов, К.В. Карпова] // Зовн. торг.: екон., фін., право. – 2015. – Вип. № 4 (81). – С. 13-26.
3. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
4. Сашук Г. Інформаційна безпека в системі забезпечення національної безпеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://journ.univ.kiev.ua/trk/publikacii/satshuk_publ.php.
5. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 09 січня 2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України": Указ Президента України від 26 травня 2015 р. №287/2015. Режим доступу: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
8. Крутов В.В. Становлення та розвиток недержавної системи безпеки підприємництва: монографія / В.В. Крутов. – К.: Фенікс, 2008. – 496 с.
9. Ліпкан В.А. Національна безпека України: навчальний посібник / В.А. Ліпкан. – К.: Кондор, 2008. – 552 с.

References.

1. Zaluzhnyy, A.G. and Danileyko, V.V. (2010), "Legal regulation in the field of national security: theoretical aspect", *Sovremennoye pravo*, vol. 4, pp. 71.

2. Blistiv, T.I. Kolesnik, V.T. Prigunov, P.Ya. and Karpova, K.V. (2015), "Conceptual approaches to determining the methodological function of legislative support of national security of Ukraine", *External bargaining: Economics, Fin., Law*, vol. 4(81), pp. 13-26.
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), Law of Ukraine "On the basics of Ukraine's national security", *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, vol 39.
4. Sashuk, G. (2013), "Information security in the national security system", available at: http://journ.univ.kiev.ua/trk/publikacii/satshuk_publ.php (Accessed 10 March 2020).
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2007), Law of Ukraine "About the basic principles of development of information society in Ukraine for 2007-2015", *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, vol 12.
6. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, vol 30.
7. President of Ukraine (2015), Decree "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of 6 May 2015 "On the National Security Strategy of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (Accessed 10 March 2020).
8. Krutov, V.V. (2008), *Stanovlennya ta rozvytok nederzhavnoyi systemy bezpeky pidpryyemnytstva* [Formation and development of a non-state enterprise security system], *Phoenix*, Kyiv, Ukraine.
9. Lipkan, V.A. (2008), *Natsionalna bezpeka Ukrayiny* [National security of Ukraine], *Condor*, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.03.2020 р.