

П.О. ЯКОВЛЄВ

*Павло Олександрович Яковлев, кандидат юридичних наук, докторант Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна**

ORCID: 0000-0003-0172-5946

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Вступ. Необхідність забезпечення інформаційної безпеки в Україні не викликає жодного сумніву в умовах триваючої гібридної війни, і ключова роль у вирішенні цього питання належить державі та має реалізовуватись через відповідні владні механізми. Нині Україна зіткнулась із великою кількістю нових загроз у сфері інформаційної безпеки, причому політична нестабільність, яка сформувалася в останні роки, виступає як чинник посилення існуючих загроз національному інформаційному середовищу. Відтак діяльність держави у сфері забезпечення інформаційної безпеки повинна бути у фокусі постійної уваги науковців, у тому числі й представників юридичної науки.

Механізм державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки потребує постійного удосконалення, але його побудова значною мірою обумовлюється тими функціями, які цей механізм виконує.

Мета статті, таким чином, полягає у спробі систематизації функцій державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки для отримання цілісного уявлення про існуючу модель державного регулювання у цій сфері.

Проблемам забезпечення інформаційної безпеки в Україні присвячено досить велику кількість наукових праць, зокрема таких дослідників: Ю. Ковбасюка, К. Ващенко, А. Прокопенко, Ю. Сурміна, О. Яременка та багатьох інших. Водночас наукових праць, присвячених комплексному дослідженню функцій державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки, майже немає. Значною мірою це обумовлено швидкою зміною пріоритетів держави у цій сфері, що викликано розширенням інформаційної складової гібридної війни РФ проти України.

Результати дослідження. Оскільки будь-яка державна діяльність у своїй основі містить владні повноваження, діяльність із забезпечення інформаційної безпеки в Україні слід розглядати крізь призму реалізації влади, і передусім реалізації виконавчої влади.

Традиційно вважається, що основними формами реалізації виконавчої влади є державне управління, або державне регулювання. За умов відсутності нормативних визначень відповідних понять доктрина адміністративного права пропонує досить велику кількість підходів до розуміння їх змісту. Це обумовлено тим, що проблематика державного регулювання залежить, як зазначає А. Прокопенко, від чинників соціальної динаміки¹. Проте у більшості точок зору констатується положення про функціональну схожість цих явищ, а відмінність полягає лише в характері безпосереднього впливу владного суб'єкта на підвладного.

Як зазначають дослідники, загально визнано, що регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, з використанням методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане не стільки з впливом на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище².

На нашу думку, враховуючи те, що у сфері забезпечення інформаційної безпеки домінує непрямий владний вплив, більш коректним буде використання терміна «державне регулювання» для позначення діяльності, пов'язаної із реалізацією виконавчої влади саме у цій сфері. Тим більше, що управлінська діяльність є більш загальним явищем, що базується на культурі певного народу³.

Водночас термін «державне регулювання» являє собою абстракцію високого рівня, яка не дає чіткого уявлення про його зміст щодо конкретної сфери регулювання. У свою чергу, безпосередній і конкретний зміст державного регулювання розкривається через його функції.

Що стосується функцій державного регулювання, то традиційно під функціями (лат. *functio* – виконання) розуміється діяльність, обов'язок, робота, зовнішній прояв властивостей певного об'єкта в рамках даної системи відносин, до якої він належить, а відтак термін «функції державного регулювання» буде означати основні види діяльності, через які суб'єктом регулювання здійснюється владний вплив на об'єкт регулювання⁴.

Таким чином, розгляд функцій державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки буде проводитись шляхом сходження від абстрактного до конкретного, що є коректним з методологічної точки зору. Більш того, такий підхід допомагає детально викласти організуючий вплив з боку державно-владної організації на суспільні відносини і процеси у відповідній сфері⁵.

Базовим програмним документом, який визначає основні функції державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки, є Доктрина інформаційної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017 (далі – Доктрина)⁶. Це, фактично, єдиний документ, який дозволяє системно виокремити зазначені функції, оскільки він спирається як на існуючий стан доволі великого масиву законодавства у відповідній сфері, так і на програмні положення державної політики у тій же сфері.

Детальний аналіз Доктрини дає можливість не тільки навести зазначені функції, а й згрупувати їх за змістом. Оскільки інформаційна безпека являє собою специфічний стан суспільних відносин, то діяльність щодо забезпечення інформаційної безпеки має на меті досягнення саме такого стану. Кожна функція державного регулювання у цьому контексті містить у собі елемент загальної мети, досягнення якого і означає реалізацію відповідної функції.

З точки зору змісту, державне регулювання у сфері інформаційної безпеки складається із наступних груп функцій: функції організаційного забезпечення; функції правового забезпечення; функції інформаційного забезпечення; функції матеріально-технічного та фінансового забезпечення; функції державного контролю; функції оперативного реагування на загрози; функції оперативного реагування на правопорушення у сфері інформаційної безпеки.

Функції організаційного забезпечення мають на меті створення нових та удосконалення правового статусу існуючих інституцій, покликаних здійснювати діяльність із забезпеченням інформаційної безпеки, а також налагодження взаємозв'язків між такими інституціями для досягнення ефективної взаємодії та координації між ними. До таких функцій, передбачених Доктриною, можна віднести:

- удосконалення повноважень державних регуляторних органів, які здійснюють діяльність щодо інформаційного простору держави;
- створення і розвиток структур, що відповідають за інформаційно-психологічну безпеку, насамперед у Збройних Силах України, з урахуванням практики держав – членів НАТО;
- побудова дієвої та ефективної системи стратегічних комунікацій;
- розвиток механізмів взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства щодо протидії інформаційній агресії проти України тощо.

Функції правового забезпечення мають на меті створення нормативно-правової основи діяльності із забезпечення інформаційної безпеки. До таких функцій, передбачених Доктриною, можна віднести:

- законодавче врегулювання механізму виявлення, фіксації, блокування та видалення з інформаційного простору держави, зокрема з українського сегмента мережі Інтернет, інформації, яка загрожує життю, здоров'ю громадян України, пропагує війну, національну та релігійну ворожнечу, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення територіальної цілісності України, загрожує державному суверенітету, пропагує комуністичний та/або націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарні режими та їхню символіку;
- оптимізація законодавчих механізмів реалізації зобов'язань України в межах Європейської конвенції про транскордонне телебачення щодо держав, які не є підписантами зазначеної Конвенції;
- розвиток правових інструментів захисту прав людини і громадянина на вільний доступ до інформації, її поширення, оброблення, зберігання та захист;
- удосконалення законодавчого регулювання інформаційної сфери відповідно до актуальних загроз національній безпеці тощо.

Функції матеріально-технічного та фінансового забезпечення мають на меті створення технічної та технологічної бази діяльності щодо забезпечення інформаційної безпеки. До таких функцій, зокрема, можна віднести:

- розвиток і захист технологічної інфраструктури забезпечення інформаційної безпеки України;
- повного покриття території України цифровим мовленням, насамперед у прикордонних районах, а також тимчасово окупованих територій;
- розвиток цифрового мовлення, унеможливлення впливу на його інфраструктуру суб'єктів, що пов'язані з державою-агресором тощо.

Функції оперативного реагування на загрози мають на меті активну протидію проявам посягання на інформаційну безпеку з боку як внутрішніх, так і зовнішніх суб'єктів для нейтралізації відповідних загроз та мінімізації шкоди, що може бути завдана інформаційній безпеці. Серед функцій, передбачених Доктриною, до таких можна віднести, наприклад, боротьбу з дезінформацією та деструктивною пропагандою з боку Російської Федерації, а також унеможливлення вільного обігу інформаційної продукції (друкованої та електронної), насамперед походженням з території держави-агресора, що містить пропаганду війни, національної і релігійної ворожнечі, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення суверенітету та територіальної цілісності України, провокує масові заворушення.

Функції оперативного реагування на правопорушення у сфері інформаційної безпеки мають на меті виявлення та притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних у вчиненні правопорушень у сфері інформаційної безпеки. До таких функцій можна віднести передбачене Доктриною виявлення та притягнення до відповідальності згідно із законодавством суб'єктів українського інформаційного простору, що створені та/або використовуються державою-агресором для ведення інформаційної війни проти України, та унеможливлення їхньої підривної діяльності. Крім того, заходи юридичної, насамперед адміністративної відповідальності, передбачені за порушення законодавства про державну таємницю, про телебачення і радіомовлення тощо.

Але однією із найбільш важливих функцій державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки слід вважати, на нашу думку, функцію створення умов для формування безпечного інформацій-

ного простору в Україні. Значення цієї функції є вирішальним, оскільки в умовах протидії інформаційній агресії з боку РФ ззовні та її прихильників всередині держави, необхідно запропонувати адекватне заміщення інформації на таку, що давала б можливість громадянам України адекватно оцінювати ситуацію в країні та не піддаватися на інформаційні провокації, позбавитись негативного впливу ворожої пропаганди, не допустити використання інформаційного простору держави в деструктивних цілях або для дій, що спрямовані на дискредитацію України на міжнародному рівні. До таких функцій, зокрема, можна віднести:

- стимулювання розвитку національного виробництва текстового і аудіовізуального контенту;
- забезпечення функціонування Суспільного телебачення і радіомовлення України, у тому числі його належного фінансування;
- створення системи мовлення територіальних громад, яка сприятиме розширенню комунікативних можливостей та зниженню конфліктності всередині громад;
- підтримка вітчизняної книговидавничої справи, зокрема перекладів іноземних творів, забезпечення ними навчальних закладів і бібліотек;
- комплексна підтримка розвитку механізмів саморегуляції засобів масової інформації на засадах соціальної відповідальності;
- підвищення медіа-грамотності суспільства, сприяння підготовці професійних кадрів для медіа-сфери з високим рівнем компетентності;
- формування системи державної підтримки виробництва вітчизняного аудіовізуального продукту;
- пропагування, у тому числі через аудіовізуальні засоби, зокрема соціальну рекламу, основних етапів і досвіду державотворення, цінностей свободи, демократії, патріотизму, національної єдності, захисту України від зовнішніх і внутрішніх загроз тощо.

Важливою складовою функції створення умов для формування безпечного інформаційного простору в Україні є функція забезпечення відкритості та прозорості держави перед громадянами, яка включає до себе:

- розвиток механізмів електронного урядування;
- сприяння розвитку можливостей доступу та використання публічної інформації у формі відкритих даних;
- інформування громадян України про діяльність органів державної влади, налагодження ефективної співпраці зазначених органів із засобами масової інформації та журналістами;
- проведення реформи урядових комунікацій;
- розвиток сервісів, спрямованих на більш масштабне та ефективне залучення громадськості до прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- сприяння формуванню культури суспільної дискусії тощо.

Поряд із функцією створення умов для формування безпечного інформаційного простору в Україні не менш важливою є функція формування позитивного міжнародного іміджу України, складовими якої є:

- ґрунтовне реформування системи представлення інформації про Україну на міжнародній арені;
- сприяння поширенню та розвитку системи іномовлення України;
- недопущення використання міжнародного інформаційного простору в деструктивних цілях або для дій, що спрямовані на дискредитацію України на міжнародному рівні;
- реформування системи взаємовідносин з українською діаспорою шляхом забезпечення більш тісної співпраці та проведення ефективних заходів, зокрема в рамках комунікацій «від людини до людини»;
- участь у міжнародних культурних заходах з метою представлення національної культури та ідентичності тощо.

Функції державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки можна також класифікувати за походженням відповідних загроз на внутрішні та зовнішні. Внутрішні функції пов'язані із загрозами, які виникають всередині країни, а зовнішні – із загрозами, що походять від зовнішнього оточення України, насамперед пов'язані із гібридною агресією РФ. Наприклад, до внутрішніх функцій можна віднести функцію забезпечення режиму державної таємниці у державних органах, на підприємствах ВПК, різноманітних установах та організаціях, а до зовнішніх – діяльність щодо протидії спробам розвідок іноземних держав отримати інформацію, віднесену до державної таємниці.

Крім того, функції державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки можна також класифікувати за швидкістю реагування на загрози у сфері інформаційної безпеки. За цим критерієм можна виділити перманентні функції та оперативні. Перманентні функції реалізуються постійно, впродовж усього часу існування держави, а оперативні реалізуються у міру загострення відповідних загроз, що потребує термінового реагування з боку держави. Так, наприклад, до перманентних функцій можна віднести функції забезпечення функціонування української мови як державної, забезпечення збереження державної таємниці, належного інформаційного забезпечення органів державної влади тощо. До оперативних функцій можна віднести функцію цензури в умовах воєнного стану, реагування на дезінформацію з боку іноземних спеціальних служб, проведення розвідувальними органами України акцій сприяння реалізації та захисту національних інтересів України в інформаційній сфері, протидії зовнішнім загрозам інформаційній безпеці держави за межами України тощо.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що державне регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки є діяльністю поліфункціональною, що обумовлюється широким спектром загроз інформаційній безпеці та необхідністю адекватного державного реагування на кожну із загроз. Базовим програмним документом, який визначає основні функції державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки, є Доктрина інформаційної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017. Це фактично єдиний документ, який дозволяє комплексно розглянути

зазначені функції, оскільки він спирається як на існуючий стан законодавства у відповідній сфері, так і на програмні положення державної політики у тій же сфері. Аналіз даного документа дає можливість виокремити серед функцій державного регулювання у сфері інформаційної безпеки функції організаційного забезпечення, функції правового забезпечення, функції інформаційного забезпечення, функції матеріально-технічного та фінансового забезпечення, функції державного контролю, функції оперативного реагування на загрози, функції оперативного реагування на правопорушення у сфері інформаційної безпеки, функції створення умов для формування безпечного інформаційного простору в Україні, функції забезпечення відкритості та прозорості держави перед громадянами та функції формування позитивного міжнародного іміджу України.

Функції державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки можна також класифікувати за походженням відповідних загроз на внутрішні та зовнішні. Внутрішні функції пов'язані з загрозами, які виникають всередині країни, а зовнішні – із загрозами, що походять від зовнішнього оточення України. Крім того, функції державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки можна також класифікувати за швидкістю реагування на загрози у сфері інформаційної безпеки. За цим критерієм можна виділити перманентні функції та оперативні. Перманентні функції реалізуються постійно, впродовж усього часу існування держави, а оперативні реалізуються в міру загострення відповідних загроз, що потребує термінового реагування з боку держави.

¹ Прокопенко А. Державне регулювання суспільних відносин в умовах соціальних змін. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 2. С. 22.

² Яременко О.О. Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять у контексті трансформації вищої освіти в Україні. *Наукові праці. Державне управління*. 2012. Вип. 174. Т. 176. С. 55.

³ Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Сурмін Ю.П. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Київ – Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. С. 11.

⁴ Яковлев П.О. Функції державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. Вип. 13(1). С. 95 (Серія «Юриспруденція»). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_13\(1\)_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_13(1)_26) (дата звернення: 15.01.2020).

⁵ Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. С. 8.

⁶ 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 р. № 47/217. *Офіційний вісник Президента України*. 2017. № 5. С. 15.

Резюме

Яковлев П.О. Функції державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки.

У статті на підставі аналізу Доктрини інформаційної безпеки України висвітлюються функції державного регулювання у сфері інформаційної безпеки. За змістом розглядаються функції організаційного забезпечення, правового забезпечення, інформаційного забезпечення, функції матеріально-технічного та фінансового забезпечення, державного контролю, оперативного реагування на загрози, оперативного реагування на правопорушення у сфері інформаційної безпеки, створення умов для формування безпечного інформаційного простору в Україні, забезпечення відкритості та прозорості держави перед громадянами та функції формування позитивного міжнародного іміджу України.

Додатково пропонується функції державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки класифікувати за походженням відповідних загроз на внутрішні та зовнішні, а за швидкістю реагування на загрози у сфері інформаційної безпеки на перманентні функції та оперативні.

Ключові слова: інформація, інформаційна безпека, національна безпека, державне управління, державне регулювання; функції державного регулювання.

Резюме

Яковлев П.О. Правовые основы участия институтов гражданского общества в обеспечении информационной безопасности Украины.

В статье на основе анализа Доктрины информационной безопасности Украины освещаются функции государственного регулирования в сфере информационной безопасности. По содержанию рассматриваются функции организационного обеспечения, информационного обеспечения, правового обеспечения, функции материально-технического и финансового обеспечения, оперативного реагирования на угрозы, оперативного реагирования на правонарушения в сфере информационной безопасности, создания условий для формирования безопасного информационного пространства в Украине, обеспечения открытости и прозрачности государства перед гражданами и функции формирования позитивного международного имиджа Украины.

Дополнительно предлагается функции государственного регулирования в сфере обеспечения информационной безопасности классифицировать по происхождению на внутренние и внешние, а за скоростью реагирования – на угрозы в сфере информационной безопасности на перманентные и оперативные.

Ключевые слова: информация, информационная безопасность, национальная безопасность, государственное управление, государственное регулирование, функции государственного регулирования.

Summary

Pavlo Yakovlev. The functions of government regulation in the field of ensuring information security.

The article covers the functions of government regulation in the field of information security on the basis of generalizing the results of scientific development of functioning public administration system, as well as the analysis of the provisions of the Doctrine

of Information Security of Ukraine. It is noted that regulation and administration as social phenomena, having a common scope, affect differently the objects of administration in order to achieve particular results, i.e. the realization of set goals and targets of administrative influence.

The classification of functions of government regulation in the field of information security, depending on their content, is proposed. In particular, the article discloses the essence of the following functions: of organizational support, of legal support, of information support, of logistical and financial support, of state control, of rapid response to offences in the field of information security, of creating conditions for the formation of a secure information space in Ukraine, of ensuring openness and transparency of the state to the citizens, of forming a positive international image of Ukraine.

In addition, it is proposed to classify the functions of government regulation in the field of information security by origin of respective threats into internal functions and external ones, and by rapidness of response to threats in the field of information security into permanent functions and operational ones.

It is substantiated that at the present stage of state-building in Ukraine, government regulation in the field of ensuring information security is multifunctional activity, which is caused by a wide range of information security threats and the need for adequate state response to each of the threats to the information environment. The only basic program document defining the main functions of government regulation in the field of ensuring information security is the Doctrine of Information Security of Ukraine, approved by the Decree of the President of Ukraine. The application of the provisions of the said document allows to distinguish the proposed features. However, the status of their normative definition remains unsatisfactory and their regulation needs to be specified in view of the legislative provisions determining the status of the institutions that implement them.

Key words: information, information security, national security, public administration, government regulation; functions of government regulation.

DOI: 10.36695/2219-5521.1.2020.32

УДК 342.9

О.А. ШИЯН

*Олексій Анатолійович Шиян, аспірант Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України**
ORCID: 0000-0002-9419-1324

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Необхідність державного регулювання інноваційних процесів зумовлюється загальносуспільним значенням інновацій. При цьому інноваційна діяльність являє собою складний процес трансформації новачії (нової ідеї) у нововведення (практично втілену нову ідею), а нововведення – в інновацію. Ефективність такого процесу характеризується наявністю цілої низки взаємозалежних факторів. Такими факторами можуть бути умови державної політики у сфері інноваційних процесів, наявність належного рівня розвитку науки і техніки на даному етапі розвитку суспільства, рівень підготовки як наукового, науково-технічного персоналу так і менеджменту суб'єкта, який взяв курс на реалізацію новачії та доведення її до інновації тощо.

Сукупність вказаних вище факторів являє собою національну інноваційну систему України. Поняття національної інноваційної системи зустрічається в законодавстві України, проте зміст цього явища та роль держави у його регулюванні не повністю розкрито.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що проблемам правового регулювання інноваційної діяльності присвячені праці Ю.Є. Атаманова, Т.В. Васильченка, О.В. Голяшкіна, С.І. Федчук тощо. Разом із тим питання визначення поняття «національна інноваційна система» та ролі держави у її регулюванні приділено досить мало уваги.

Постановка завдання. Дослідити поняття національна інноваційна система України та роль державного регулювання у такій системі. Запропонувати зміни до чинного законодавства для поліпшення правового регулювання інноваційної діяльності.

Виклад основного матеріалу. У ч. 1 ст. 9 Закону України «Про інноваційну діяльність»¹ зазначається, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій, здійснює нормативно-правове забезпечення у сфері інновацій, допомагає розвитку інноваційного потенціалу України та національної інноваційної системи.

Станом на сьогодні відсутнє законодавче визначення поняття «національна інноваційна система». При цьому у науковій літературі не простежується єдиного підходу щодо трактування сутності цього поняття.

Основоположниками концепції національних інноваційних систем прийнято вважати Б.-А. Лундвала (Швеція), Р. Нельсона (США), К. Фрімена (Великобританія). Зазначені науковці мали різні підходи до трактування поняття, що в основному було зумовлено різними завданнями дослідження та поглядами на різні явища та процеси. Так, Р. Нельсон досліджував виключно технологічні інновації, тоді як Б.-А. Лундвал і К. Фрімен вивчали поряд із технологічними й нетехнологічні інновації, зокрема інституціональні, соціальні, освітні інновації, а також організаційні зміни².

© О.А. Шиян, 2020

* *Oleksii Shyian, Postgraduate Student of V.M. Koretsky Institute of State and Law NAS of Ukraine*