

ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЗАСЕКРЕЧУВАННЯ ІНФОРМАЦІЇ

В умовах глобальної інформатизації суспільства реальна безпека держави багато в чому залежить від безпеки її інформаційних ресурсів і технологій. У загальній проблемі забезпечення безпеки інформації питання захисту так званої службової, або конфіденційної інформації, або, як її іноді називають, “інформації з обмеженим доступом” є одним із найважливіших. Це пояснюється, зокрема, тим, що частка конфіденційної інформації в загальному інформаційному потоку являє собою саму значну частину.

Захист національної конфіденційної інформації став одним із головних пріоритетів державної політики, у тому числі й у нашій країні. Віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом та її засекречування є важливою складовою теорії і практики захисту інформації.

Розглянемо ознаки, що відрізняють інформацію з обмеженим доступом від відкритої інформації. Вказані ознаки всебічно обґрунтовані у праці [1], серед яких доцільно виділити наступні:

- право обмежувати доступ до інформації з обмеженим доступом має тільки її власник та особа (фізична або юридична), яка уповноважена володіти, користуватися, розпоряджатися;
- ступінь обмеження доступу та рівень охорони інформації з обмеженим доступом завжди відзначається її важливістю для особи, суспільства, держави;
- інформація, що охороняється повинна приносити певну користь власникові та як правило, виправдовувати кошти, що витрачаються на захист такої інформації;
- під час створення на основі інформації з обмеженим доступом нової інформації, вона, як правило, включається до масивів інформації, що захищається;
- кругообіг інформації з обмеженим доступом здійснюється у сфері, обмеженій режимними заходами;
- кругообіг та розсіяння інформації з обмеженим доступом створюють передумови для її уразливості (витоку, розголошення);
- старіння інформації з обмеженим доступом, передбачає обов'язковий перегляд ступенів обмеження доступу такої інформації.

Знання та повне уявлення про ознаки що характеризують інформацію з обмеженим доступом як об'єкт захисту служитиме основою для формування складових суб'єктів управління системою захисту інформації, важливою визначальною частиною якої є віднесення відомостей до категорії з обмеженим доступом та її засекречування, встановлення конфіденційності та її засекречування (встановлення конфіденційності).

Віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом та їх засекречування (встановлення конфіденційності) – це практична реалізація об'єктивного закону захисту інформації, а саме : примусового відчуження і усупільнювання інформації в інтересах суспільної необхідності. В демократичних країнах він всюди реалізується правовими нормами.

В Україні примусове відчуження об'єктів приватної власності може бути застосовано з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку встановлених законом. Такі правові норми містить Конституція України [2, Закон України “Про власність”][3].

Закони теорії захисту інформації – це суттєві, необхідні, стійко повторювані відношення, які характеризують впорядкованість побудови і функціонування, тенденції змін і розвитку тих або інших процесів і явищ захисту інформації. Закони теорії захисту інформації відбивають найбільш точно відображення у свідомості людей тих об'єктивних процесів і явищ захисту інформації. Закони теорії захисту інформації відбивають найбільш

точно відображення у свідомості людей тих об'єктивних процесів і явищ, котрі існують і діють в інформаційній сфері.

В демократичному суспільстві обмеження права власності на інформацію або припинення цього права здійснюється, як правило на договірних засадах укладанням відповідного договору між уповноваженим державою органом і власником інформації. Примусове відчуження інформації або її матеріальних носіїв може бути застосоване, як це передбачено Законом України "Про державну таємницю", лише в інтересах національної безпеки України. У випадках: "Якщо власник секретної інформації або її матеріальних носіїв відмовляється від укладання договору або порушує його, за рішенням суду ця інформація або її матеріальні носії можуть бути вилучені у власність держави за умови попереднього і повного відшкодування власникові їх вартості"[4]. Стосовно державної таємниці суспільна необхідність полягатиме в тому, що розголошення таких відомостей "може завдати шкоди національній безпеці України" [4].

Чинне законодавство захищає таємницю особистого життя, конфіденційну інформацію про особу. Відповідно до конституційних правових норм: "Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків передбачених Конституцією України". А збирання, зберігання та поширення конфіденційної інформації про особу дозволяється у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини"[2, ст.32].

Аналіз правових аспектів практичного застосування об'єктивного закону примусового відчуження і усуспільнювання іншої інформації з обмеженим доступом, що не становить державної таємниці з мотивів національної безпеки та іншої суспільної необхідності свідчить про те, що правові механізми вирішення цих питань в державі поки що відсутні. З цих причин в Україні склалася ситуація при якій вітчизняні наукові здобутки, новітні технологічні рішення, ноу-хау тощо, містять відомості з обмеженим доступом, що не становлять державної таємниці, які безпосередньо торкаються національної безпеки та прогресивного економічного і соціального розвитку, можуть бути використані тільки на договірній основі. Тобто, використання з метою суспільної необхідності новітніх знань і технологій, в окреслених випадках, у зв'язку з відсутністю ефективно діючих правових механізмів реалізації об'єктивного закону захисту інформації (примусового відчуження та усуспільнювання інформації) залежатиме не від підстав і порядку встановленого в державі, а від волі і бажання дослідника, розробника і виробника. А це може мати важкі негативні наслідки.

Нагадаємо, що відповідно до чинного законодавства, інформація вважається державною таємницею з часу опублікування Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, до якого включена ця інформація, чи змін до нього у порядку, встановленому Законом [4]. Персональна відповідальність за законність і обґрунтованість рішень про внесення відомостей до державної таємниці відповідним Законом покладається тільки на державного експерта з питань таємниць [4]. При цьому законодавець не врахував те, що мотивоване рішення з цих питань державний експерт може приймати за власною ініціативою, за зверненням керівників відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій чи громадян. Окрім того, на підставі, та в межах ЗВДТ, з метою конкретизації та систематизації даних про секретну інформацію органи державної влади створюють галузеві або відомчі розгорнуті переліки відомостей, що становлять державну таємницю тощо.

Отже, головна постать з питань віднесення відомостей до державної таємниці – це державний експерт. Однак, процедура вирішення цих питань передбачає участь широкого кола суб'єктів – від органів державної влади до громадян. При цьому діяльність державного експерта регулюється строками прийняття рішення і надання їх спеціально уповноваженому органу державної влади з питань охорони державної таємниці.

Так, відповідно до вимог законодавства, рішення про віднесення інформації до державної таємниці приймається державним експертом з питань таємниць не пізніше одного місяця з дня одержання звернення відповідного органу державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій чи громадянина [4]. Рішення про віднесення відомостей до державної таємниці, подається до спеціального уповноваженого органа з моменту підписання державним експертом не пізніше як через 10 днів, а розгорнуті переліки відомостей що становлять державну таємницю – у той же строк з моменту їх затвердження відповідним державним експертом з питань таємниць [4].

У зв'язку з наведеним окреслюється актуальна проблема, сутність якої у необхідності правового регулювання і встановлення відповідальності за законність і обґрунтованість дій, щодо віднесення відомостей до державної таємниці не тільки державних експертів, а й керівників відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та громадян. У світовій практиці, в тому числа в США, Німеччині, Франції, Росії, та інших державах вимоги щодо законності, обґрунтованості, а також у своєчасності вирішення питань, пов'язаних із віднесенням відомостей до державної таємниці та їх засекречуванням, пред'являються до всіх суб'єктів, які мають відношення до цих процедур і процесів.

Так, в Російській Федерації чинним законодавством встановлено, що віднесення відомостей до державної таємниці та їх засекречування здійснюється у відповідності з принципами законності, обґрунтованості і своєчасності [5]. Вказані принципи наповнюються наступним змістом:

- принцип законності віднесення відомостей до державної таємниці та їх засекречування полягає у відповідності відомостей, які мають бути віднесені до державної таємниці та засекречені, положенням законодавства Російської Федерації про державну таємницю;

- принцип обґрунтованості віднесення відомостей до державної таємниці та їх засекречування полягає у встановленні шляхом експертної оцінки доцільності віднесення до державної таємниці і засекречування конкретних відомостей, імовірних економічних та інших наслідків цього акту, виходячи із балансу життєво важливих інтересів держави, суспільства, громадян;

- принцип своєчасності віднесення відомостей до державної таємниці та їх засекречування полягає у встановленні обмежень та поширення цих відомостей з моменту їх отримання (розробки) або завчасно [5].

Принципи захисту інформації (визначальною основою захисту інформації є віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом, встановлення її конфіденційності) – це науково обґрунтовані положення, правила, рекомендації щодо норм поведінки та практичної діяльності у сфері забезпечення функціонування системи захисту інформації. При цьому принцип на відміну від об'єктивного захисту інформації не тільки відображає необхідні об'єктивні зв'язки процесів і явищ, але і орієнтує, націлює, на певні дії в конкретних умовах, спрямовані на досягнення визначених цілей.

Таким чином, принципи законності, обґрунтованості і своєчасності віднесення відомостей до державної таємниці та їх засекречування дозволяють:

- забезпечити баланс інтересів особи, суспільства, держави;
- всебічно врахувати доцільність віднесення відомостей до державної таємниці, виходячи із можливих позитивних і негативних наслідків цього акту;
- забезпечити обіг відомостей віднесених до державної таємниці в умовах своєчасно обмежених режимними заходами;
- здійснювати витрати коштів на захист тільки тих відомостей, розголошення яких завдаватиме шкоди життєво важливим національним інтересам.

Вважаємо що один із напрямів вдосконалення системи віднесення відомостей до державної таємниці та їх засекречування і доцільність внесення доповнень до чинного законодавства правовими нормами про принципи законності, обґрунтованості і своєчасності віднесення відомостей до державної таємниці та їх засекречування. Доповнення чинного законодавства вказаними правовими нормами буде правовою базою для розробки відповідних нормативно-правових документів, спрямованих на забезпечення реалізації цих принципів в практичній діяльності всіх суб'єктів України, що мають відношення до сфери пов'язаної з державною таємницею.

Разом з тим, незважаючи на те, що українська система віднесення відомостей до державної таємниці є більш ґрунтовною, що дозволяє враховувати значно у більш широкому плані шкоду державі, однак і ця система в нових умовах господарювання потребує вдосконалення. Діючи “методичні рекомендації” [6] не враховують таких факторів: як вигод і переваг відкритого використання відомостей, що підлягають віднесенню до державної таємниці; витрат та захист таких відомостей у порівнянні зі збитками, що можуть бути завдані, у разі їх розголошення.

І ще один важливий аспект, пов'язаний із забезпеченням єдиної виваженої державної політики у сфері віднесення відомостей до державної таємниці та визначення їх ступеня секретності.

У США порядок і правило віднесення відомостей до державної таємниці та критерії визначення ступеня їх секретності встановлені директивою Президента США [6]. В Російській Федерації вказані правила і критерії затверджені урядом держави.

В Україні повноваження щодо встановлення критеріїв визначення ступеня секретності інформації Законом України “Про державну таємницю ” (редакція Закону 1994 р.) були надані колишньому Держкомсекретів України, а в редакції Закону 1994р. повноваження щодо встановлення критеріїв визначення ступеня секретності також надані спеціально уповноваженому органу у сфері охорони державної таємниці [4]. секретність та конфіденційність, передусім, та категорії економічні, які мають споживацькі властивості та їх вартість повинна включатися в загальну ціну товару що містить секретні та конфіденційні відомості. Тобто, стосовно державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом, що є власністю держави – це справа держави, а відносно приватної конфіденційної інформації – це справа власників цієї інформації, які вирішують вказані питання в межах чинного законодавства.

Основним Законом України тільки Кабінету Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади надані повноваження щодо забезпечення економічної самостійності; проведення фінансової цінової політики; розробки і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного соціального і культурного розвитку України; розробки проекту Державного бюджету України і забезпечення його виконання після затвердження Верховною Радою України тощо [2]. Враховуючи, що віднесення відомостей до державної таємниці та до інших передбачених законодавством таємниць, що є власністю держави, це важлива складова економічної політики держави, встановлення правил вирішення цих питань та критеріїв визначення ступеня секретності (конфіденційності) інформації доцільне віднести до повноважень Уряду України. Тобто, підстави до віднесення відомостей до державної таємниці та критерії визначення ступенів їх секретності доцільно встановити не на рівні “методичних рекомендацій”, а відповідними правилами, затвердженими Кабінетом Міністрів України. Такі правила будуть обов'язковими для виконання інститутом державних експертів з питань таємниць та державними органами, які розробляють розгорнуті переліки відомостей що становлять державну таємницю. Окрім того, доцільно, щоб вказані правила враховували не тільки сукупну шкоду у разі розголошення відповідних відомостей, а й фактори, пов'язані з перевагою їх відкритого використання, а також витрати на захист таких відомостей.

Чинна методика визначення підстав для віднесення відомостей до державної таємниці та ступеня їх секретності, розглянута у попередньому розділі, передбачає вирішення цих питань шляхом розрахунків рівня потенційної сукупної шкоди (економічної та інших тяжких наслідків) у разі розголошення цих відомостей. Під час обрахування шкоди використовуються однакові умовні одиниці (бали). Імовірна повна вартість відомостей, віднесених до державної таємниці чи повинні бути віднесені до державної таємниці, визначається також умовним коефіцієнтом, який приймається за одиницю. При частковій втраті відомостей (окремих елементів об'єкта) підрахунки шкоди здійснюються у відсотках від умовного коефіцієнта (одиниці) помноженого на "питому вагу" об'єкта (бали). Розглянута методика в процесі визначення підстав для віднесення відомостей до державної таємниці не передбачає урахування витрат на організацію та здійснення режимно-секретної діяльності, пов'язаної з захистом цих відомостей та сфери їх обігу.

Необхідність всебічного обґрунтування економічної доцільності віднесення відомостей до державної таємниці зумовлено наступними факторами:

- Перехід до ринкової економіки потребує суттєвих змін поглядів на проблеми визначення економічної шкоди у разі розголошення відомостей, віднесених до державної таємниці. Секретність і конфіденційність повинні бути категоріями економічними, які мають споживчі, вартісні властивості. Передусім, це має безпосереднє відношення до виробничої, науково-технічної, торгівельно-економічної діяльності. Державні приватні замовлення на НДДКР, проектно-конструкторські роботи, виробництво товарів і послуг, торгівельні контакти як у середині країни, так і зовнішньоекономічні, що містять відомості до державної таємниці та до іншої інформації з обмеженим доступом, мають відповідну ціну. У випадках розголошення відомостей, що стало причиною зриву виконання замовлень, контактів, або витрати конкурентних переваг на внутрішньому або зовнішньому ринку, оцінка підстав для віднесення таких відомостей до державної таємниці в умовних одиницях створює передумови для суб'єктивізму і формалізму. За умовними балами не видно тяжкості протиправних дій і реальної шкоди державі.

- Чинним законодавством встановлено, що фінансування витрат на здійснення діяльності, пов'язаної з державною таємницею, в бюджетних установах і організаціях здійснюється за рахунок Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів. Кошти на зазначені витрати передбачаються у відповідних бюджетах окремим рядком. Зазначені витрати інших установ і організацій, а також підприємств відносяться до валових витрат виробника продукції, виготовлення якої пов'язано з державною таємницею.

Витрати на здійснення заходів щодо віднесення інформації до державної таємниці, засекречування, розсекречування та охорони, матеріальних носіїв такої інформації, її криптографічного та технічного захисту, інші витрати, пов'язані з державною таємницею, на недержавних підприємствах, в установах, організаціях фінансуються на підставі договору з замовником робіт, пов'язаних з державною таємницею [4]. Чинне законодавство також передбачає надання відповідної компенсації громадянам за роботу в умовах режимних обмежень [4].

Тобто, діяльність пов'язана з державною таємницею має чітко виражені економічні, вартісні показники у багатьох сферах.

- Віднесення відомостей до державної таємниці – це важлива складова державної економічної політики. Встановленням обмежень доступу до відомостей, що становлять державну таємницю в галузях науки, науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт, промислового виробництва, звужуються сфери застосування цієї інформації. Особливо це стосується такої чутливої сфери, як технології подвійного призначення, нових видів виробництва та технологічних процесів, що мають важливе не тільки для економіки та суттєво впливають на зовнішньоекономічну діяльність. Тільки всебічне економічне

обґрунтування всіх факторів дозволить об'єктивно оцінювати необхідність віднесення відомостей до державної таємниці на підставі економічної шкоди у разі їх розголошення та враховувати важливі переваги відкритого використання таких відомостей. А також забезпечувати раціональне використання бюджетних коштів для захисту тих відомостей, які дійсно необхідно приховувати в інтересах національної безпеки.

Економічне обґрунтування підстав для віднесення відомостей до державної таємниці доцільне щоб включало розгляд у сферах які піддаються обрахунку у вартісному виразі, наступних факторів:

- економічної шкоди від розголошення відомостей, які віднесені чи повинні бути віднесені до державної таємниці, у вартісному виразі;
- визначення переваг відкритого використання відомостей, які віднесені чи повинні бути віднесені до державної таємниці, також у вартісному виразі можливої економічної вигоди;
- визначення обсягів витрат бюджетних коштів на захист відомостей, що повинні бути віднесені до державної таємниці.

При цьому слід враховувати те, що кваліфікований розгляд наведених факторів, сприятиме позитивній оцінці можливих потенційної, реальної і попередженої економічної шкоди державі внаслідок протиправних дій проти державної таємниці.

Потенційна економічна шкода – це можливі матеріальні збитки державі, які можуть бути спричинені внаслідок розголошення відомостей, які віднесені чи повинні бути віднесені до державної таємниці. Потенційна економічна шкода є одним із важливих критеріїв віднесення відомостей до державної таємниці.

Реальна економічна шкода – це матеріальні збитки державі, спричинені внаслідок розголошення відомостей, віднесених до державної таємниці. На підставі визначення у вартісному виразі реальної економічної шкоди до винних посадових осіб та громадян застосовуються правові (цивільно-правові, адміністративні, кримінальні) санкції за розголошення відомостей, що становлять державну таємницю, а також вживаються заходи для ліквідації негативних наслідків цих дій.

Попереджена економічна шкода – це своєчасна запобіжними заходами ліквідовані умови для розголошення відомостей, віднесених до державної таємниці, що могло спричинити матеріальні збитки державі. На підставі сукупності фактів попередження економічної шкоди оцінюється стан захисту державної таємниці у відповідних галузях та ефективність роботи керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій та їх спеціальних підрозділів і служб щодо забезпечення захисту державної таємниці.

Методика визначення підстав для віднесення відомостей до державної таємниці, пов'язана з іншими тяжкими наслідками від їх розголошення у сферах, які не піддаються економічному обрахунку у кількісному (вартісному) виразі доцільно вважати обґрунтованою. Запропонований у “Методичних рекомендаціях” [6] варіант визначення рівня шкоди від інших тяжких наслідків, відповідно до їх категорій є прийнятним для практичного застосування. Тобто, є сфери діяльності, наприклад як зовнішньополітична діяльність, сфера оборони, безпеки і охорони правопорядку, у яких неприпустимо застосування будь-яких стандартів, нормативів, пов'язаних з перевагою відкритого використання відомостей, що підлягають віднесенню до державної таємниці. А також неприпустимо застосування беззастережних критеріїв підрахунків витрат на захист таких відомостей. Це проблеми національної безпеки. І як відзначив у доповіді на міжнародній конференції у м. Києві у жовтні 2000 р. О. Гончаренко: “Національна безпека завжди була і буде найбільш збитковою категорією витрат нації (держави). За національну безпеку, незалежність і волю треба платити і платити дорого. Якщо потрібно – кров'ю кращих синів і дочок нації. Безкоштовної національної безпеки не буває. Безкоштовним може бути лише ярмо на шиї ” [8].

Список літератури

1. *Тиверський А.А.* Защита информации: проблемы теории и практики. – М.: Юрист, 1996. – 112с.
2. Конституція України. Закон України, т.10. – К.: книга, 1997. – С. 5-40.
3. Про власність: Закон України від 07.02.91. Закон України, т.1. – К.: Книга, 1996. – С. 173-188.
4. Про державну таємницю: Закон України в редакції Закону від 21.09.99 // Голос України. – 1999. – 26 жовтня.
5. О государственной тайне: Закон Российской Федерации ст. 06.10.97// Российская газета. – 1997. – 09 окт.
6. Методичні рекомендації державним експертам з питань таємниць щодо визначення підстав для віднесення відомостей до державної таємниці та ступеня їх секретності. Затверджено наказом Держкомсекрет України від 09.02.98, №23. 36. №8. – К.: Держкомсекретів України, 1998. –С 4-24.
7. Секретная информация в сфере национальной безопасности: Директива Президента США от 17.04.95, № 12958. С. Норм. док. №19. – К.: Держкомсекретів України, 1999. –С 2-27.
8. *Гончаренко О.* стратегія національної безпеки України: геополітичні пріоритети та регіональні реалії: Доклад між нар. конф. “стратегія національної безпеки в контексті досвіду світової спільноти”, м. Київ, 9-10 жовтня 2000р. – К.: Сатсанга, 2001. – 224с.
9. Звіт відомостей, що становлять державну таємницю. Затверджено наказом СБ України від 01.03.2001, № 52. – чинний з 13.04.2001.
10. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України. (Відомості ВР України, 1995, № 9), зміни до Закону від 21.09.99 // голос України. – 1999. – 26 жовтня.
11. Про інформацію: Закон України від 02.10.92. Закон України, т.4. – К: Книга, 1996. – с.72-88.
12. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 // голос України. – 2001. -23 січня.
13. Про підприємства в Україні: Закон України від 27.03.91. Закон України, 1-К.: Книга, 1996. – с.310-331.
14. Про адвокатуру: Закон України від 19.12.92. Закон України, т.4. – К: Книга, 1996. – с.318-324.
15. кримінальний кодекс України від 05.04.2001 // Офіційний вісник України. – 2001. - №21. – с. 1-131.
16. Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави: Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 21.11.98, №1893// Офіційний вісник України . – 1998. -№48. –с.31-51.

Надійшла 18.12.2008