

О. А. ПУШКАР

кандидат юридичних наук, адвокат

ORCID: 0000-0003-2660-0568

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ

Досліджено та запропоновано визначення наукових категорій «державні інформаційні ресурси» та «право-ве регулювання державних інформаційних ресурсів», що мають науково-методологічне значення для розвитку та вдосконалення доктринального розуміння проблеми державної політики захисту інформаційних ресурсів. Запропоновано закріпити законодавчо положення, що регулюють порядок організації документообігу, документування інформації та електронного документообігу, а також формування та використання інформаційних ресурсів. Розроблено пропозиції щодо визначення поняттям «документ», «документована інформація», «матеріальний носій документованої інформації», «електронний документ» та «інформаційні ресурси», усунувши неточність формулювань, наявних у законодавчій базі. Запропоновано змінити законодавчо закріплений порядок документування інформації, створення документів та електронних документів та надання їм юридичної сили. Запропоновано уточнити список власників інформації, закріпити порядок формування та використання державних та муніципальних інформаційних ресурсів, у тому числі у вигляді викупу. Запропоновано впорядкувати список інформації обмеженого доступу, закріпивши його законодавчо, що дозволить уникнути подвійного тлумачення понять «інформація обмеженого доступу» та «конфіденційна інформація».

Зазначено, що законодавча база в цілому вирішує багато спірних питань, пов'язаних з обігом інформації, інформаційними технологіями та правами громадян на доступ до інформації. Однак не дано поняття інформаційних ресурсів та не визначено порядок їх правового регулювання та захисту. У зв'язку з цим сформульовано пропозиції, які необхідно внести до законодавчої бази для здійснення повноцінного правового регулювання об'єкта інформаційних правовідносин – державних інформаційних ресурсів.

Розглянуто основні теоретичні поняття правового регулювання державних інформаційних ресурсів. Правове регулювання – фундаментальне поняття юридичної науки та практики. У гносеологічному плані можливості цієї категорії дозволяють сконцентрувати увагу на специфічних юридичних засобах та механізмах регулювання людської поведінки. Правове регулювання є одним із видів соціального регулювання, без якого суспільство існувати не може. Його особливості пов'язані зі специфікою права як особливого соціального явища: це нормативне регулювання, в основі якого лежать ідеї свободи і справедливості.

Ключові слова: державна інформаційна політика, інформаційні ресурси, законодавча база.

O. A. PUSHKAR

Candidate of Law, Attorney at Law

ORCID: 0000-0003-2660-0568

STATE POLICY FOR THE PROTECTION OF INFORMATION RESOURCES

The definition of the scientific categories “state information resources” and “legal regulation of state information resources” has been studied and proposed, which have scientific and methodological significance for the development and improvement of the doctrinal understanding of the problem of state policy on the protection of information resources. It is proposed to fix in law the provisions regulating the procedure for organizing document flow, documenting information and electronic document flow, as well as the formation and use of information resources. Proposals have been developed to define the concepts of “document”, “documented information”, “material carrier of documented information”, “electronic document” and “information resources”, eliminating the inaccuracy of the formulations available in the legislative framework. It is proposed to change the legally established procedure for documenting information, creating documents and electronic documents and giving them legal force. It is proposed to clarify the list of information owners, fix the procedure for forming and using state and municipal information resources, including in the form of redemption. It is proposed to streamline the list of restricted access information, fixing it in law, which will avoid double interpretation of the concepts of “restricted access information” and “confidential information”.

It is noted that the legislative framework as a whole resolves many controversial issues related to the circulation of information, information technologies and citizens' rights to access information. However, the concept of information resources is not given and the procedure for their legal regulation and protection is not determined. In this regard, proposals are formulated that need to be included in the legislative framework for the implementation of full-fledged legal regulation of the object of information legal relations – state information resources.

The main theoretical concepts of legal regulation of state information resources are considered. Legal regulation is a fundamental concept of legal science and practice. In the epistemological plan, the capabilities of this category allow us to focus attention on specific legal means and mechanisms for regulating human behavior. Legal regulation is one

of the types of social regulation, without which society cannot exist. Its features are associated with the specifics of law as a special social phenomenon: it is a normative regulation based on the ideas of freedom and justice.

Key words: state information policy, information resources, legislative framework.

Постановка проблеми

XXI століття, що почалося, називають століттям інформації та інформатизації. Це твердження можна вважати цілком справедливим, оскільки кількість інформації, виробленої і споживаної людством, зростає постійно. Україна, як і інші провідні держави світу, вступила в епоху інформаційного суспільства, що було підтверджено Хартією інформаційного суспільства. В інформаційному суспільстві особливого значення набувають інформаційні ресурси, що накопичуються та використовуються в різних країнах. Інформаційні ресурси є основою знання, вони акумулюють у собі досвід людства та визначають подальший вектор його розвитку. За допомогою інформаційних ресурсів індивідуальні знання перетворюються на колективні, що дозволяє вважати інформаційні ресурси основою системи освіти та науки, основою держави. Створювані на основі інформаційних ресурсів інформаційні продукти та послуги стали одним із основних товарів на сучасному ринку.

Питання визначення місця інформаційних ресурсів у системі ресурсів країни, правове регулювання обігу інформації в інформаційних ресурсах, формування інфраструктури для повноцінного використання інформаційних ресурсів є актуальними на сучасному етапі. Важливими проблемами є питання організації використання інформаційних ресурсів, збереження культурної та історичної спадщини країни, забезпечення, з одного боку, збереження інформаційних ресурсів, з другого боку – їх доступності.

Державні інформаційні ресурси є невід'ємною частиною інформаційних ресурсів України та відіграють визначальну роль у загальному обсязі інформаційних ресурсів. Це з історичними особливостями формування інформаційних ресурсів нашої країни, і з особливою роллю держави у процесі формування та використання. Незважаючи на досить велику частку приватних інформаційних ресурсів, що з'явилися останнім часом, державні інформаційні ресурси є найбільшими, найдоступнішими та найбільш організованими. Відповідно в міру зростання ролі інформаційних ресурсів у житті країни зростає роль держави у встановленні зрозумілих та прозорих механізмів створення та використання інформаційних ресурсів.

У зв'язку з цим особливо зростає роль правового регулювання в інформаційній сфері, встановлення правового режиму інформаційних ресурсів. Причому встановлення правового режиму особливо актуальне саме для державних інформаційних ресурсів відкритого доступу, зважаючи на їхню доступність усьому населенню країни та об'єднуючу роль, яку вони відіграють у всьому інформаційному просторі України.

Аналіз останніх джерел і публікацій

Ступінь наукової розробленості теми дослідження визначається з урахуванням проведеного аналізу джерел та літератури щодо цієї проблематики [1, 2, 3]. Аналіз значної кількості джерел літератури, присвяченої інформаційним ресурсам України, дозволяє констатувати, що проблема встановлення правового режиму державних інформаційних ресурсів є маловивченою, у зв'язку з чим потребує окремого опрацювання. Наукові роботи, присвячені інформаційним ресурсам та правовому регулюванню у сфері їх формування та використання, лише частково стосуються проблеми правового режиму інформаційних ресурсів загалом і, зокрема, правового режиму державних інформаційних ресурсів. Публікації, які включають розгляд питань регулювання сфери, що вивчається, зачіпають лише загальні проблеми без необхідної конкретизації. Низка проблем даного напрямку розкрита в окремих публікаціях, які вимагають систематизування та ретельного вивчення. У літературі існують роботи, присвячені окремим аспектам правового регулювання відносин в інформаційній сфері (насамперед з питань інформаційної безпеки та правового режиму інформації обмеженого доступу), виходять навчальні посібники з інформаційного права. Водночас проблеми встановлення правового режиму державних інформаційних ресурсів загалом та відкритого доступу, зокрема, предметом окремого дослідження дотепер не ставали.

Формулювання мети дослідження

Розробити напрями розвитку державної політики захисту інформаційних ресурсів.

Викладення основного матеріалу дослідження

У сучасній системі українського права питання правового регулювання та охорони відносин, пов'язаних з державними інформаційними ресурсами набувають особливої наукової та практичної актуальності як підвищення ефективності державного управління суспільними процесами в умовах модернізації суспільства і держави. Серед теоретичних положень дослідження державних інформаційних ресурсів як об'єкт інформаційного права важливе значення має понятійний апарат (дослідження), що задає логічну основу єдності категорій, понять та термінології, центральне місце серед яких займає поняття «інформаційні ресурси».

Автор визначає поняття «інформаційних ресурсів» як об'єкта інформаційних правовідносин на основі аналізу понять, що становлять його зміст, «ресурс (ресурси)» та «інформація», а також на основі аналізу наукових праць учених [1] показує, що «інформаційні ресурси» в цілому та «державні інформаційні ресурси» зокрема є об'єктом державної інформаційної політики.

Аналізуючи думку вчених [2], автор виділяє три групи інформаційних ресурсів України. Перша група інформаційних ресурсів України складається із п'яти основних державних інформаційних систем України: бібліотечна мережа України, архівний фонд, державна система статистики, державна система науково-технічної інформації, державна система правової інформації. Вони мають міжвідомчий універсальний характер і майже повністю відносяться до державних ресурсів. Дана група є основою інформаційних ресурсів України і не має собі рівних за обсягом інформаційних ресурсів та кількістю населення, що обслуговується. Майже всі інформаційні ресурси, що входять до першої групи, мають відкритий характер, і лише невелика їхня частина відноситься до інформаційних ресурсів обмеженого доступу.

Друга група інформаційних ресурсів, що включає довідкові інформаційні ресурси масового використання, має переважно локальний характер і належить комерційним організаціям. Однак окремі елементи даної групи інформаційних ресурсів належать державним організаціям, комунальним підприємствам. Так, бази даних державних підприємств, які забезпечують населення у сфері житлово-комунального господарства, належать даним підприємствам та, відповідно, комунальному господарству.

Третя група інформаційних ресурсів України, що об'єднує власні інформаційні ресурси органів державної влади, організацій та підприємств, має локальний характер і належить окремим суб'єктам господарювання. Цими суб'єктами є органи у структурі державної влади, організації та підприємства, як державні, так і комунальні чи приватні. Особливе місце у цій групі інформаційних ресурсів займають інформаційні ресурси міністерств та відомств. В основному вони призначені для забезпечення потреб самих міністерств, мають «внутрішній» характер та належать до інформаційних ресурсів обмеженого доступу.

Автор зазначає, що значна частина інформаційних ресурсів України створена за бюджетні кошти та належить до державних інформаційних ресурсів відкритого доступу. Розглядаючи склад державних інформаційних ресурсів, автор виявляє їхнє місце в інформаційних ресурсах України. За різними оцінками частка державних інформаційних ресурсів у інформаційних ресурсах України не перевищує 30 %. Причому недержавні інформаційні ресурси значною мірою дублюють державні чи беруть інформацію їх за основу.

Інформаційні ресурси є соціально-значущим об'єктом правовідносин і вимагають особливої уваги держави. У цьому необхідно виявити, який політики дотримується Україна щодо інформаційних ресурсів, які основні напрями цієї політики. Оскільки інформаційні ресурси є об'єктом інформаційного права, необхідно виявити державну політику щодо всієї інформаційної сфери. Задля реалізації державної політики використовується правова політика.

Аналізуючи думку вчених про правову політику [3], автор дійшов висновку, що правова політика має бути заснована на існуючому законодавстві, підпорядкована Конституції України, відповідати інтересам особистості, суспільства та держави. Вона має спиратися на примусову силу держави, владний вплив якої здійснюється виключно з урахуванням права. Правова політика має реалізовуватися за допомогою таких форм: правотворчої, правозастосовчої, право інтерпретаційної, доктринальної та право навчальної.

Правова політика України у сфері державних інформаційних ресурсів формувалася у три етапи. На першому етапі було визначено основні пріоритети держави в інформаційній сфері, які закріпили правовий режим інформаційних ресурсів. На другому етапі було сформовано правову політику в галузі інформаційної безпеки, яка нерозривно пов'язана з державними інформаційними ресурсами. На третьому етапі було прийнято концептуальні документи, які визначають загальний напрямок розвитку державних інформаційних ресурсів та основні положення державної політики у цій галузі. На даний момент відбувається конкретизація та реалізація правової політики України по відношенню до окремих питань формування та використання державних інформаційних ресурсів.

Автор зазначає, що законодавча база в цілому вирішує багато спірних питань, пов'язаних з обігом інформації, інформаційними технологіями та правами громадян на доступ до інформації. Однак не дано поняття інформаційних ресурсів та не визначено порядок їх правового регулювання та захисту. У зв'язку з цим автор формулює пропозиції, які необхідно внести до законодавчої бази для здійснення повноцінного правового регулювання об'єкта інформаційних правовідносин – державних інформаційних ресурсів.

Автором розглядаються основні теоретичні поняття правового регулювання державних інформаційних ресурсів. Правове регулювання – фундаментальне поняття юридичної науки та практики. У ґносеологічному плані можливості цієї категорії дозволяють сконцентрувати увагу на специфічних юридичних засобах та механізмах регулювання людської поведінки. Правове регулювання є одним із видів соціального регулювання, без якого суспільство існувати не може. Його особливості пов'язані зі специфікою права як особливого соціального явища: це нормативне регулювання, в основі якого лежать ідеї свободи і справедливості.

Основою правового регулювання інформаційних ресурсів є документування інформації. Незалежно від виду інформаційних ресурсів, їх формування починається з надання інформації форми документа, що дозволяє включити її до складу інформаційних ресурсів.

Автор розглядає склад та характеристики документа. Будь-який документ складається з трьох елементів: змісту інформації, форми подання інформації та носія інформації. Змістовна характеристика документа передбачає оцінку енергетичного потенціалу корисності, інтелектуального, цільового призначення документа чи його

комплексу. Це ставить проблему формулювання змісту та мети його використання, призначення (корисності) у часі та просторі на перший план при створенні документа. Автор пропонує закріпити законодавчо поняття «матеріальний носій» та «документ», усунувши прогалини, які є у законодавчій базі. Крім того, автор пропонує розділити поняття «документ» та «документована інформація», а також змінити поняття «документована інформація».

Однією з форм матеріального носія документованої інформації може бути електронні носії. Документована інформація, подана на електронних носіях, активно поширюється. Однак цей процес призвів до того, що інформація, подана в електронному вигляді, часто не визнається достовірною. Це пов'язано з тим, що не уточнено статусу електронного документа, не вирішено проблем його ідентифікації, не визначено статус інформаційних ресурсів, представлених в електронному вигляді.

Проблема ідентифікації електронних документів насамперед стосується державних інформаційних ресурсів, що становлять третю групу. До цієї групи входять інформаційні ресурси державних органів влади, інформаційні ресурси населення, інформаційні ресурси галузей матеріального виробництва, інформаційні ресурси про природні явища та процесах, інформаційні ресурси у сфері фінансів та зовнішньоекономічної діяльності. Саме в цій групі інформаційних ресурсів найбільшого поширення набув обмін інформацією в електронному вигляді. Цей обмін висуває особливі вимоги до ідентифікації справжності документів, особливо у сфері фінансів та зовнішньоекономічної діяльності.

Автор пропонує нове поняття електронного документа. На основі запропонованих понять «документ», «електронний документ», «документована інформація» автор пропонує законодавчо закріпити поняття «інформаційні ресурси».

Другим елементом правового регулювання інформаційних ресурсів є право власності на окремі документи та окремі масиви документів, документи та масиви документів в інформаційних системах. Стосовно розглянутої проблеми правового регулювання державних інформаційних ресурсів автор показує необхідність визначення порядку набуття державою права власності на інформаційні ресурси. Автор зазначає, що це питання є одним із найактуальніших в інформаційному праві, оскільки величезна кількість суб'єктів мають інформаційні ресурси. Відповідно вони зацікавлені у встановленні правил використання даних ресурсів та відповідальності за порушення зазначених правил. Складність правового регулювання права власності на інформаційні ресурси полягає у необхідності правильного застосування інститутів конституційного та цивільного права з одного боку та інститутів адміністративного права з іншого боку. Автор розглядає права та обов'язки власника інформації, закріплені законодавчо, аналізує їх склад та пропонує змінити права та обов'язки власника інформації. Причому основний акцент робиться на права держави для формування, зберігання, використання та захисту державних інформаційних ресурсів.

Третім елементом правового регулювання інформаційних ресурсів є встановлення категорії інформації за рівнем доступу до неї. Автор вважає, що необхідно встановлювати категорію інформації за рівнем доступу, що міститься в інформаційних ресурсах, до здійснення з нею будь-яких дій та включення її до інформаційних ресурсів. Особлива увага приділяється ролі держави як гаранта дотримання конфіденційності інформації, що міститься в інформаційних ресурсах, у тому числі державних. Автор аналізує склад інформації обмеженого доступу та пропонує закріпити цей склад законодавчо.

Четвертим елементом правового регулювання інформаційних ресурсів є їхній правовий захист. Оскільки правовий захист є механізмом регулювання обороту інформації, вона природно є частиною правового регулювання державних інформаційних ресурсів.

Висновки

Автор зазначає, що порядок захисту однаковий всім об'єктам правовідносин, зокрема інформації. Однак у зв'язку із специфічними властивостями інформації порядок її правового захисту має деякі особливості. Розрізняють юрисдикційний та неюрисдикційний порядок захисту. Юрисдикційний порядок захисту – це діяльність державного органу, спрямована на відновлення права та припинення дій, що порушують право. Юрисдикційний порядок ділиться, своєю чергою на – судовий та адміністративний. Неюрисдикційний порядок має місце при самозахисті та при застосуванні заходів оперативного впливу. Автор аналізує питання захисту інформації, що міститься в державних інформаційних ресурсах, законодавчо закріплені цілі та засоби захисту. Розглядаються основні види відповідальності за порушення встановленого порядку формування, зберігання, використання та захисту державних інформаційних ресурсів.

Список використаної літератури

1. Виноградова Г. В. Правове регулювання інформаційних відносин в Україні. К. : Видавництво «Юстиніан», 2006. 176 с.
2. Дубас О. П. Інформаційний розвиток сучасної України у світовому контексті: К. : Генеза, 2004. 208 с.
3. Колбеч Г. К. Політика. К. : Видавничий дім «КМ Академія», 2004. 127 с.

References

1. Vynogradova G. V. (2006) Pravove rehulyuvannya informatsiynykh vidnosyn v Ukrayini [Legal Regulation of Information Relations in Ukraine]. Kyiv : Vydavnytstvo “Yustynian”. [in Ukrainian].
2. Dubas O. P. (2004) Informatsiynyy rozvytok suchasnoyi Ukrayiny u svitovomu konteksti [Information development of modern Ukraine in the world context]. Kyiv : Heneza. [in Ukrainian].
3. Kolbech G. K. (2004) Polityka [Politics]. Kyiv : Vydavnychyy dim “KM Akademiya”. [in Ukrainian].