

ПИТАННЯ

АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

УДК 342.9:35.078.3

О. Червякова, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Сутнісні ознаки та види інформаційних ресурсів як об'єктів державного управління

Розвиток інформаційного суспільства в Україні актуалізує потребу у забезпеченні права кожного на створення й накопичення інформації про знання, вільний доступ, користування й обмін нею шляхом цілеспрямованого структурування, перетворення, групування, моделювання, зберігання та використання інформації за її джерелами й користувачами (власниками) в інформаційні ресурси. Створення можливостей для вільного доступу до інформаційних ресурсів органів державної влади є однією з гарантій права на інформацію (ст. 6 Закону «Про інформацію»¹), дозволяє підвищити рівень довіри до них та зміцнити підтримку їх діяльності.

Загальні засади діяльності у сфері обігу інформації розглядалися у працях І. Аристової, І. Бачило, К. Белякова, В. Брижка, Г. Виноградової, В. Д. Гавловського, О. Городова, Т. Єршова, В. Копилова, Б. Кормича, В. Ліпкана, А. Марущака, В. Пилипчука, М. Рассолова, В. Речицького, В. Серьогіна, В. Сідака, О. Синьоокого, О. Сосніна, О. Фролової, В. Цимбалюка, М. Швеця та деяких інших вчених, втім питання сутності, формування та видів інформаційних ресурсів не дістали належного висвітлення. Актуальність наукової розвідки в цій царині обумовлена необхідністю відокремлення та фіксування у державному управлінні напряму (інституції), що визначається як державне управління у сфері суспільної діяльності, пов'язаної з інформацією, про що наголошується у п. 3.3 проекту Концепції кодифіка-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 43. – Ст. 608.

ції інформаційного законодавства України, розробленої авторським колективом НДЦ правової інформатики НАПрН України¹, що потребує комплексного дослідження змісту інформаційних ресурсів як об'єктів державного управління. Останні положення і визначають мету цієї статті.

Широко використовуючи термін «інформаційний ресурс» (наприклад, у статтях 3, 6 Закону «Про інформацію», ст. 1 Закону «Про Національну програму інформатизації»², ст. 1 Закону «Про державну статистику»³, Указ Президента України від 01.04.2000 р. «Про заходи щодо захисту інформаційних ресурсів держави»⁴ та ін.), законодавець, втім, не дає його повного та всебічного визначення. Так, відповідно до ст. 1 Закону «Про Національну програму інформатизації», інформаційний ресурс — це сукупність документів в інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо). Проте таке його трактування не враховує загальних ознак інформації, як будь-яких відомостей або даних, що можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді (ст. 1 Закону «Про інформацію»), у вигляді сигналів, звуків, знаків, рухомих чи нерухомих зображень чи в інший спосіб (ст. 1 Закону «Про телекомунікації»⁵). Адже саме системно впорядкована інформація у своїй сукупності утворює інформаційні ресурси. З іншого боку, нагальною є потреба у виробленні легального визначення загальної категорії «інформаційні ресурси», яка активно використовується у сучасній нормотворчій та правозастосовній діяльності.

Вирішення цих завдань перш за все потребує звернення до тлумачення поняття «ресурси». Узагалі під ресурсами розуміють запаси, джерела засобів, засоби, які використовуються за необхідності⁶. Ресурси розглядаються як необхідний системоутворюючий елемент (або умова) організації конкретної доцільної людської діяльності, під час якої вхідний ресурс трансформується у вихідний ресурс завданої форми та якості, відповідно до встановлених цілей діяльності. У основі цих процесів — обіг знань, які перетворюються у доступну для користувача форму — інформацію, вони акумулюються, узагальнюються,

¹ Інформація і право. – 2012. – № 1(4). – С. 9.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 27–28. – Ст. 181.

³ Там само. – 1992. – № 43. – Ст. 608.

⁴ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 15.

⁵ Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

⁶ Большой толковый словарь русского языка. – СПб. : НОРИНТ, 1998. – С. 1119.

систематизуються за різними ознаками та оформлюються у вигляді інформаційних ресурсів¹.

У теорії інформаційного права інформаційні ресурси розглядаються як організована множина інформації, інформаційних продуктів та інформаційних технологій, призначених для забезпечення визначених економічних, екологічних, фінансових, інформаційних та інших потреб людини, суспільства і держави. Вони є організованими в базах даних інформаційними продуктами, що мають ретроспективні ознаки, необхідні для задоволення інформаційних потреб людини, суспільства, держави. У свою чергу, інформаційний продукт як результат інформаційної діяльності оформлюється та закріплюється на носії інформації у вигляді документованої інформації, підготовленої та призначеної для задоволення потреб користувача². Тож основу інформаційних ресурсів складає множина інформаційних продуктів (або інформаційної продукції, як зазначає законодавець³), які як об'єкти інформаційних відносин створюються в процесі діяльності, зокрема, й органів державної влади (і є їх власністю!), у вигляді первинних або вторинних документів. Утім маємо певну неузгодженість між положеннями законів «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації»⁴ щодо правових засад регулювання таких відносин. Так, ст. 23 Закону «Про інформацію» надто категорично закріплює положення про те, що інформаційна продукція є об'єктом виключно цивільно-правових відносин, що регулюються цивільним законодавством України, тобто доступ до неї має відбуватися на договірних засадах. Утім ст. 19 Закону «Про доступ до публічної інформації» визначає, що право на таку інформацію реалізується шляхом подання інформаційного запиту до розпорядника інформації, тож відповідні правовідносини регулюються нормами адміністративного права. Найбільш вдалими вважаємо положення ст. 39 попередньої редакції Закону «Про інформацію», відповідно до якої інформаційна продук-

¹ Информационное право: актуальные проблемы теории и практики : монография / под общ. ред. И. Л. Бачило. – М. : Юрайт, 2009. – С. 72–74.

² Основи інформаційного права України : навч. посіб. / В. С. Цимбалюк, В. Д. Гавловський, В. М. Брижко та ін. ; за заг. ред. М. Я. Швеця, Р. Я. Калужного та П. В. Мельника. – К. : Знання, 2009. – С. 44.

³ Зазначені поняття є ідентичними як результат людської праці, сукупність продуктів, створених у результаті фізичної або розумової діяльності (Див.: Большой толковый словарь русского языка. – СПб. : НОРИНТ, 1998. – С. 1006).

⁴ Уряд. кур'єр. – 2011. – 15 лют.

ція може бути об'єктом товарних (цивільних. — О. Ч.) відносин, що регулюються чинним цивільним та іншим законодавством. Тож законодавець має більш виважено поставитися до врегулювання правових засад доступу до інформаційної продукції, зокрема, й у позадогівірних (публічно-правових) відносинах.

Підсумовуючи наведене, можна зазначити, що інформаційні ресурси — це взаємопов'язана, упорядкована, систематизована, закріплена на матеріальних носіях інформація як сукупність знань, відомостей тощо, яка створюється, збирається, отримується, використовується та зберігається правомочним суб'єктом у документованому вигляді для задоволення власних публічних та приватних інтересів інших суб'єктів відповідно до законодавства.

У структурному, предметному сприйнятті інформаційний ресурс являє собою масив чи окремий документ, інший інформаційний об'єкт в інформаційних системах (бібліотеках, архівах, фондах, банках даних тощо), що візуально сприймається й акумулює відомості (інформацію), сформовані за визначеними ознаками чи критерієм¹. Як слушно вказує О. О. Городов, через інформаційні ресурси опосередковується провідна форма організаційного вираження документованої інформації, яка використовується під час її збирання, обробки, зберігання та споживання².

За змістом (функціональною спрямованістю) інформація поділяється на інформацію про фізичну особу, довідково-енциклопедичного характеру, про стан довкілля (екологічна інформація), про товар (роботу, послугу); науково-технічну, податкову, правову, статистичну, соціологічну та інші види інформації (ст. 10 Закону «Про інформацію»), інформація, що стосується митної справи (ст. 11 Митного кодексу України)³ та ін. Вочевидь, що впорядкована та змодельована певним чином така інформація складає різновиди інформаційних ресурсів. Утім, маємо лише легальне визначення деяких видових інформаційних ресурсів. Зокрема, ресурси науково-технічної інформації становить систематизоване зібрання науково-технічної літератури і документації

¹ Бачило І. Л. Информационное право : учебник / И. Л. Бачило. – М. : Юрайт; ИД Юрайт, 2011. – С. 163; Килясханов И. Ш. Информационное право в терминах и понятиях : учеб. пособие / И. Ш. Килясханов, Ю. М. Саранчук. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011. – С. 51.

² Городов О. А. Основы информационного права России : учеб. пособие / О. А. Городов. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 113.

³ Офіц. вісн. України. – 2012. – № 32. – Ст. 1175.

(книги, брошури, періодичні видання, патентна та нормативно-технічна документація тощо), зафіксоване на паперових чи інших носіях (ст. 1 Закону «Про науково-технічну інформацію»¹), бібліотечні ресурси становлять упорядковані бібліотечні фонди документів на різних носіях інформації, бази даних, мережні інформаційні ресурси, довідково-пошуковий апарат, матеріально-технічні засоби з опрацювання, зберігання та передачі інформації (ст. 1 Закону «Про бібліотеки і бібліотечну справу»²), інформаційні ресурси митних органів — сукупність електронної інформації, що включає електронні дані, створені, оброблені та накопичені в інформаційних системах митних органів (ст. 33 Митного кодексу України), екологічні інформаційні ресурси — дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри автоматизованої бази даних, архіви тощо (ст. 25 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»)³ та ін. Особливості правового режиму доступу до таких інформаційних ресурсів визначаються галузевими законами, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Наприклад, відповідно до п. 3 ст. 4 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (м. Орхус, Данія), ратифікованої Законом України від 06.07.1999 р.⁴, у запиті про надання екологічної інформації може бути відмовлено, якщо: б) запит є очевидно необґрунтованим або сформульованим у надто загальному вигляді; або с) запит стосується матеріалів, що знаходяться на завершальній стадії їх підготовки, або стосується внутрішнього інформаційного обміну між державними органами, коли такий виняток передбачається національним законодавством чи практикою, що склалася, при цьому має враховуватися зацікавленість громадськості в розкритті такої інформації. Пункт 4 цієї ж статті серед підстав відмови у наданні такої інформації передбачає можливий негативний вплив, зокрема, на: с) відправлення правосуддя, можливість для осіб бути відданими під справедливий судовий розгляд або спроможність державних органів проводити розслідування кримінального чи дисциплінарного характеру; h) навколишнє середовище, на яке поширюється така інформація, наприклад,

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 33. – Ст. 345.

² Там само. – 1995. – № 7. – Ст. 45.

³ Там само. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

⁴ Там само. – 1999. – № 34. – Ст. 296.

місця розмноження рідкісних видів. Утім, ст. 13 Закону «Про інформацію» не сприйняла зазначених обмежень.

Інформаційні ресурси складаються з інформаційних систем (організовано впорядкованої сукупності інформації, що міститься в базах даних та забезпечує обробку інформаційних технологій та технічних засобів), які обертаються у вигляді інформаційних потоків як національного, так і іноземного походження в інформаційному просторі України. Відсутність закону, який би комплексно охоплював регулювання всіх видів інформаційних ресурсів, що використовуються у нормотворчій та правозастосовній діяльності, а також задовольняють інформаційні потреби громадян, негативно відбивається на процесі формування інформаційного суспільства в Україні, оскільки унеможливає порівняння найбільш відкритих та закритих інформаційних систем. Як такі критерії можуть бути використані: наявність даних та способів доступу до інформації, що акумулюється в них, її повнота, доступність та достовірність, частота оновлення тощо.

У літературі запропоновані різні підстави класифікації інформаційних ресурсів, утім, на наш погляд, певний практичний інтерес становить запропонований В. А. Копиловим їх поділ за способом формування та поширення інформації на стаціонарні та мобільні. Перші формуються та використовуються, як правило, у спеціалізованих інформаційних організаціях за допомогою їх інформаційних систем та мереж, у тому числі й Інтернет. Основний механізм поширення інформації з таких інформаційних ресурсів реалізується в порядку надання інформаційних послуг, тобто через пошук інформації в інформаційних системах цих організацій при зверненні до них користувачів (споживачів). Пересувні (мобільні) інформаційні ресурси формуються державними та приватними (комерційними) інформаційними організаціями як спеціальні інформаційні продукти, головним чином у вигляді банку даних. Такі інформаційні продукти тиражуються та розповсюджуються у комплексі — банк даних містить у своєму складі базу даних та пошуковий апарат до неї, і споживач отримує можливість індивідуального користування ним на власному комп'ютері¹. У аспекті цих положень актуального значення набуває забезпечення правового режиму формування й застосування національних інформаційних ресурсів взагалі, а також окремих їх видів, їх збору, обробки, накопи-

¹ Копылов В. А. Информационное право : учебник / В. А. Копылов. – М. : Юристь, 2002. – С. 59–60.

чення, систематизації, зберігання, пошуку, поширення й надання споживачам інформації як бази формування нових знань. Однією із гарантій прав громадян у цій сфері є створення та функціонування мережі загальнодержавних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем забезпечення доступу до відповідних інформаційних ресурсів.

Самостійне значення має класифікація інформаційних ресурсів за сферами їх використання, в основу якої мають бути покладені інтереси споживача, виходячи із положень ст. 10 Закону «Про інформацію» та інших законів.

Інформаційні ресурси формуються у процесі діяльності як органів державної влади, так і господарюючих суб'єктів, установ та організацій недержавних форм власності, громадських організацій, окремих громадян, що обумовлює їх поділ залежно від форм власності. Так, І. В. Арістова виділяє державні, міждержавні, недержавні (у т. ч. комерційні) та змішаної форми власності інформаційні ресурси¹. В. А. Копилов доповнює цей перелік загальнодержавними (які є національним надбанням) інформаційними ресурсами, а також ресурсами спільної, муніципальної та колективної власності. У попередній редакції Закону «Про інформацію»² містилася ст. 38, яка визначала право власності на інформацію та підстави її виникнення, зокрема, такі: створення інформації своїми силами та за свій рахунок; договір на створення інформації, договір, що містить умови переходу права власності на інформацію до іншої особи. Хоча нова редакція цього Закону оминає ці питання, традиційно за формою власності інформаційні ресурси поділяються на такі, що становлять державну власність, власність АРК, спільну власність (держави та комерційних центрів, фірм, організацій), муніципальну, приватну та колективну власність. Вочевидь, метою формування та використання державних інформаційних ресурсів, які мають виключно публічний характер, є забезпечення максимально повного й відкритого надання інформації з цих ресурсів користувачам і перш за все громадянам для реалізації їх конституційного права на пошук та отримання інформації.

Як слушно наголошується, національний інформаційний ресурс знаходиться у віданні й володінні держави та суспільства тією мірою, якою він може бути виділений з ресурсу планети у цілому; ресурсу

¹ Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / І. В. Арістова. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – С. 116.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

окремих організаційних структур, які функціонують у рамках інформаційного простору держави: фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та самоврядування, інших організацій, які впорядковують чи дезорганізують життя суспільства¹.

Наднаціональними інформаційними ресурсами В. С. Цимбалюк розглядає міжнародні інформаційні ресурси — множину документованих відомостей, даних тощо у міжнародних інформаційних системах (ЗМІ, бібліотеках, архівах, електронних базах даних тощо) або національних інформаційних системах, доступних широкому загалу (кожному, незалежно від національної приналежності, громадянства) або нормативно визначеному обмеженому колу суб'єктів². Вочевидь, потреба у таких інформаційних ресурсах обумовлена інтересом до них з боку міжнародної спільноти: вони визначають роль і місце держави у світі і виступають показником національного багатства країни³.

Закон поділяє державні інформаційні ресурси залежно від характеру доступу до них на: а) відкриті інформаційні ресурси та б) інформаційні ресурси обмеженого доступу, до яких віднесено конфіденційну, таємну та службову інформацію. Підстави для обмеження доступу до таких ресурсів визначаються виключно законами (наприклад, ст. 21 Закону «Про інформацію», статтями 6, 9 Закону «Про доступ до публічної інформації»), проте їх положення у загальному вигляді формулюють єдині підстави для обмеження доступу до всіх видів інформаційних ресурсів. Утім, кожний вид інформації з обмеженим доступом по-різному впливає на доступність до відповідних інформаційних ресурсів, створюючи особливий правовий режим їх обігу. Відсутність чітких обмежувальних бар'єрів доступу, зокрема, до службової інформації тягне правову невизначеність у цій сфері і призводить до порушення прав громадян на доступ до інформаційних ресурсів через необґрунтоване надання їм грифу ДСК. Тож нагальною є потреба у встановленні необхідного балансу між інтересами всіх учасників інформаційних відносин, виходячи з того, що у справжньому громадянському суспільстві статус пріоритетного (первинного) об'єкта ін-

¹ Информационное право: актуальные проблемы теории и практики : монография / под общ. ред. И. Л. Бачило. — М. : Юрайт, 2009. — С. 75.

² Цимбалюк В. С. Інформаційне право (основи теорії і практики) : монографія / В. С. Цимбалюк. — К. : Освіта України, 2010. — С. 168.

³ Кудрявцева С. П. Міжнародна інформація : навч. посіб. / С. П. Кудрявцева, В. В. Колос. — К. : Вид. Дім «Слово», 2005. — С. 16.

формування, отримувача інформації повинні мати саме громадяни¹. У іншому випадку право на доступ до інформаційних ресурсів перетворюється на фрагментарне та безсистемне регулювання методом «випускання пари».

Червякова Е. Сущностные признаки и виды информационных ресурсов как объектов государственного управления

В статье анализируются понятие и признаки информационных ресурсов как объектов государственного управления. Рассмотрены критерии классификации информационных ресурсов и особенности правового режима доступа к ним.

Ключевые слова: информация, информационные ресурсы, информационный продукт.

Chervyakova O. Essential features and the types of information resources as objects of government

This article analyzes the concept and features of information resources, as objects of government. The criteria of classification of information resources and features of the legal regime of access to them.

Keywords: information, information resources, information product.

¹ Див.: Речицький В. Відкритість інформації як універсальна вимога / В. Речицький // Свобода інформації та право на приватність в Україні. – Т. 1 : Доступ до інформації : hic et nunc!.. – X., 2004. – С. 9–21.