

УДК 342.9

А. МАРУЩАК, кандидат юридичних наук, доцент,
лауреат Премії Кабінету Міністрів України
за внесок молоді у розбудову держави (за наукові досягнення)

ВИКОРИСТАННЯ НОВІТНІХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ДЛЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ: ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. У статті аналізуються питання правового регулювання відносин щодо доступу громадян та інших суб'єктів до інформації за допомогою новітніх інформаційних технологій. Розкрито, зокрема, ознаки та особливості електронного інформаційного запиту.

Сучасне суспільство нерідко називають інформаційним, тобто суспільством нового соціального зразка, яке є результатом “другої індустріальної революції”, базованої на розвитку мікроелектронних технологій. Інформаційне суспільство включає такі складові, як інформаційні послуги, інтелектуальні інформаційні технології та технології зв'язку, характеризується значним впливом науки на економічні відносини тощо.

Новітні інформаційні технології стали одним з найважливіших чинників, що впливають на розвиток суспільства. Становлення в Україні інформаційного суспільства неможливе без широкого використання в усіх сферах суспільного життя нових інформаційних технологій, підвищення ролі інформаційних ресурсів у формі електронних даних, динамічного розвитку глобальної комп'ютерної мережі Інтернет та доступу до неї широкого кола користувачів.

Разом з тим, використання та впровадження сучасних інформаційних технологій супроводжується низкою проблем, серед яких – поширення комп'ютерних вірусів, несанкціоноване проникнення в інформаційні системи, модифікації, спотворення чи знищення інформації. Зазначені та інші неправомірні діяння негативно впливають на стан інформаційної безпеки як окремих сегментів економіки держави, так і інформаційної безпеки України загалом.

З іншого боку, гарантоване Конституцією України право на інформацію стає дедалі важливим елементом існування демократичного суспільства. Адже процес розбудови правової держави в Україні безпосередньо пов'язаний з додержанням та належною реалізацією гарантованих Конституцією України прав і свобод людини та громадянина, зокрема, їх права на інформацію.

Таким чином, революційний розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій на рубежі другого і третього тисячоліть впливає на функціонування державних структур та інститутів громадянського суспільства, економічну і соціальну сфери, науку, культуру та життя людей. Важливим є питання правового регулювання доступу громадян до інформації з використанням саме новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій.

У науці інформаційного права проблему розвитку інформаційних правовідносин досліджують такі вітчизняні та зарубіжні науковці: Арістова І.В., Бачило І.Л., Брижко В.М., Гавловський В.Д., Калюжний Р.А., Кормич Б.А., Цимбалюк В.С., Швець М.Я. та інші. Однак дослідники не акцентують уваги на розкритті механізмів впливу новітніх

інформаційних технологій на формування і розвиток правових норм, що регламентують доступ до інформації.

Саме на визначення основних принципів та напрямів регулюючого впливу права на відносини, що виникають в результаті доступу до інформації з використанням новітніх інформаційних технологій, спрямовано дане дослідження.

Женевська декларація принципів інформаційного суспільства визначає, що *“забезпечення кожному можливості мати доступ і робити внесок до інформації, ідей і знань є необхідним елементом відкритого для всіх інформаційного суспільства”* [2, п. 24].

Спільне використання і розширення глобальних знань з метою розвитку може посилитися через усунення бар’єрів до рівноправного доступу до інформації для діяльності в області економіки, у соціальній сфері, політиці, охороні здоров’я, культурі, освіті і науці, а також через спрощення доступу до інформації, що є публічним надбанням.

Важливим женецьким принципом є те, що інформація, яка є публічним надбанням, має бути легкодоступною для підтримки інформаційного суспільства і захищеною від незаконного присвоєння. Публічні установи, такі як бібліотеки й архіви, музеї, колекції культурних цінностей та інші суспільні пункти доступу відповідно до зазначених принципів слід зміцнювати для того, щоб сприяти збереженню документальних записів і вільному та рівноправному доступу до інформації.

Доступу до інформації і знань можна сприяти шляхом підвищення рівня інформованості заінтересованих сторін про можливості, які надають різні моделі програмного забезпечення. Прийнятний за ціною доступ до програмного забезпечення є важливим компонентом насправді відкритого для всіх інформаційного суспільства [2, п.п. 25-27].

Насамперед варто визначитися з поняттям “новітні інформаційні технології”. Закон України “Про Національну програму інформатизації” визначає, що *“інформаційна технологія – цілеспрямована організована сукупність інформаційних процесів з використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування”* [1, ст. 1]. Йдеться про мережу Інтернет, технічні пристрої швидкісної передачі даних, різноманітні бази даних тощо. Автор використовує зазначене поняття разом з синонімом “новітні”, зважаючи на постійну динаміку розвитку відповідних інформаційних процесів і власне засобів обчислювальної техніки.

Відносини, що виникають з приводу доступу до інформації з використанням новітніх інформаційних технологій, відрізняються від відносин, що виникають без залучення таких технологій, насамперед швидкоплинністю їх розвитку, зміни і припинення, а також особливим статусом відповідних суб’єктів. По-перше, інформаційні технології дозволяють миттєво задовольняти інформаційні потреби громадян та інших суб’єктів без значних витрат на збір, упорядкування та надання необхідної інформації. По-друге, суб’єкти доступу до інформації з використанням інформаційних технологій нерідко можуть не ідентифікувати себе, використовуючи можливості програмних та інших засобів. По-третє, суб’єкти доступу до інформації, як правило, можуть знаходитися на будь-якій відстані один від одного, не маючи безпосереднього фізичного контакту.

Безперечні переваги доступу до інформації з використанням інформаційних технологій супроводжуються окремими проблемами, які потребують вирішення. Для встановлення певних юридичних фактів новітні інформаційні технології мають забезпечувати можливість визначати час отримання інформації, місце формування електронного інформаційного запиту, обсяг запитуваної та наданої інформації тощо.

Відносини, що виникають з приводу складання електронного інформаційного запиту та надання інформації на такий запит, на нашу думку, мають регулюватися за загальними принципами звичайного паперового документального запиту з урахуванням особливостей форми електронного документа. Адже під *інформаційним запитом щодо доступу до офіційних документів* розуміється звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Він відповідно до Закону України “Про інформацію” подається у письмовій формі. Громадянин має право звернутися до державних органів і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ його особисто чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених Законом України “Про інформацію” [3, ст. 32]. Під *інформаційним запитом щодо надання письмової або усної інформації* розуміється звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань [3, ст. 32]. Електронний інформаційний запит має відповідати як вимогам до письмового запиту, встановлених Законом України “Про інформацію”, так і вимогам до електронного документа, закріплених у законах України “Про електронний цифровий підпис”, “Про електронні документи та електронний документообіг”.

Так, Закон України “Про електронні документи та електронний документообіг” визначає, що *електронний документ* – документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов’язкові реквізити документа. Електронний документ може бути створений, переданий, збережений і перетворений електронними засобами у візуальну форму. Візуальною формою подання електронного документа є відображення даних, які він містить, електронними засобами або на папері у формі, придатній для сприймання його змісту людиною [4, ст. 5].

Зазначеним законом встановлено, що *обов’язковий реквізит електронного документа* – це обов’язкові дані в електронному документі, без яких він не може бути підставою для його обліку і не матиме юридичної сили [4, ст. 1]. А *електронний підпис* є обов’язковим реквізитом електронного документа, який використовується для ідентифікації автора та/або підписувача електронного документа іншими суб’єктами електронного документообігу. Накладанням електронного підпису завершується створення електронного документа. Використання інших видів електронних підписів в електронному документообігу здійснюється суб’єктами електронного документообігу на договірних засадах [4, ст. 6].

Рівноправність електронного документа з іншими джерелами інформації підтверджується положеннями Закону України “Про електронні документи та електронний документообіг”: *“юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму. Допустимість електронного документа як доказу не може заперечуватися виключно на підставі того, що він має електронну форму”* [4, ст. 8].

Таким чином, відповідно до чинного законодавства України електронний інформаційний запит, який містить електронний цифровий підпис, повинен мати однакову з паперовим документом юридичну силу, звичайно при наявності обов’язкових

реквізитів. Вимога ж до інформаційного запиту про його “письмову форму” повністю витримується. Адже електронний текст, як і текст, закріплений на папері, пишеться, а не передається усно, і може бути сприйнятий повноважною особою і облікований нею.

Єдина проблема, що виникає на сьогодні у напрямі розвитку електронних інформаційних запитів, – це неналежне фінансування та розповсюдження технологій електронного цифрового підпису.

У нашій державі ведеться активна нормотворча діяльність щодо удосконалення засобів доступу до інформації, зокрема такого, як інформаційний запит. У Верховній Раді було зареєстровано проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України” (щодо створення додаткових умов для реалізації права на інформацію та використання інформаційних комунікаційних технологій для розширення доступу до інформації, а також правового забезпечення діяльності електронних видань (електронних засобів масової інформації) від 01.07.2005 року № 7749.

У пояснювальній записці до даного законопроекту вказувалося на відсутність *правового забезпечення електронних комунікацій* між громадянами та владою в Законі України “Про звернення громадян”, Законі України “Про інформацію”. Зверталася увага на те, що *електронні запити громадян* та відповіді на них не мають жодних юридичних наслідків, тим самим порушується конституційне право на поширення інформації будь-якими засобами (ст. 34 Конституції України, ст. 10 Європейської конвенції з прав людини).

Законопроектом передбачалося доволі кардинальне вирішення цієї проблеми — дозволити (зобов’язати державні органи!) розгляд електронних звернень громадян без електронного підпису *у разі порушення питань не особистого, а загальносуспільного значення*. Це стосується випадків, коли особа діє (або вважає, що діє) як громадянин, якому не байдужі суспільні проблеми, тим самим реалізуючи своє конституційне право на участь в управлінні державними справами [5]. Звичайно, запропоновані зміни чинного законодавства про звернення громадян та інформаційні запити могли призвести до надмірного навантаження на органи державної влади, ускладнити процес обробки та розгляду звернень і запитів.

Важливою проблемою при використанні інформаційних технологій для отримання інформації є визначення країни об’єктивного права, яке регламентуватиме відносини щодо доступу до інформації за допомогою інформаційних технологій. З даного приводу російська дослідниця І.Л. Бачило вважає, що *“регулювання відносин у глобальних мережах повинне, насамперед, спиратися на діюче національне законодавство в кожній країні. Однак це не виключає необхідності міжнародних, міждержавних аспектів регулювання відносин, пов’язаних з використанням глобальних інформаційно-комунікаційних мереж”* [6]. Безумовно погоджуємось з такою точкою зору провідної російської дослідниці інформаційно-правових відносин. Зазначимо лише, що для регулювання відносин з приводу доступу до інформації, приміром, через мережу Інтернет, доцільно, на нашу думку, застосовувати принцип визначення права, що регулюватиме відповідні відносини, країни надавача, а не запитувача інформації.

В Україні поступово нарощується система нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання такого засобу доступу громадян до інформації, як Інтернет. Це, зокрема, Указ Президента України від 31 липня 2000 року № 928 “Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні”, Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3 “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про

діяльність органів виконавчої влади”, Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 року № 150 “Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”, Порядок інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади, затверджений Наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 25 листопада 2002 року № 327/225, Порядок функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади, затверджений Наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 25 листопада 2002 року № 327/225, Розпорядження Голови Верховної Ради України від 24 травня 2001 року № 462 “Про затвердження Положення про веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет” та інші нормативно-правові акти.

Важливим нормативно-правовим актом у зазначеній сфері є Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”, затверджений Наказом Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 15.08.2003 року № 149 (далі – Порядок), який визначає процедуру надання органами виконавчої влади інформаційних та інших послуг громадянам і юридичним особам з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” [7].

Інформаційні послуги, що мають надаватись з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”, визначені в Переліку інформаційних та інших послуг електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” [8].

Поняття “інформаційні та інші послуги” (далі – інформаційні послуги) у Порядку вживаються у наступному значенні: це *“здійснення органами виконавчої влади у визначеній законом формі інформаційної діяльності з доведення інформаційної продукції в електронному вигляді до відома споживачів з метою задоволення їх інформаційних потреб у державних (адміністративних) послугах”*. При цьому *“інші послуги” – це такі, що можуть з’явитись завдяки розвитку інформаційних технологій (застосування цифрового підпису, електронного документообігу та ін.)*” [7, п. 2]. Використана у Порядку конструкція “задоволення інформаційних потреб у державних (адміністративних) послугах”, та й загалом зміст норм Порядку, дає підстави стверджувати, що Порядок не регламентує надання інформації за інформаційним запитом. Йдеться лише про надання інформації про державні (адміністративні) послуги – послуги, обов’язковість отримання яких установлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, створеними ними установами та організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. Хоча як один із засобів доступу громадян до інформації система “Електронний Уряд” є важливим механізмом забезпечення права на інформацію. Крім того, розробники Порядку, цілком імовірно, передбачили можливість поширення його дії на відносини з приводу електронних інформаційних запитів та віднесення їх до категорії “інші послуги”. Адже вище обґрунтовано, що саме застосування цифрового підпису, і, відповідно, створення електронного документа є підставою для визнання належної юридичної сили електронного інформаційного запиту.

Порядок визначає чотири види електронного надання інформаційної послуги:

- 1) інформування (надання безпосередньо інформації про державні (адміністративні) послуги);
- 2) одностороння взаємодія (забезпечена можливість користувачу отримати електронну форму документа);
- 3) двостороння взаємодія (забезпечена можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію);
- 4) проведення трансакцій (електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх доставка) [7, п. 4].

Зважаючи на зміст поняття “інформування”, а також враховуючи положення інформаційного права, його можна було б визначати в зазначеному нормативно-правовому акті як “оприлюднення інформації”.

Двостороння ж взаємодія, яка забезпечується прийманням органом виконавчої влади заповнених форм документів в електронному вигляді для надання відповідних послуг, і проведення трансакцій [7, п. 4.3.], може перерости у майбутньому в такий засіб доступу до інформації, як інформаційний електронний запит.

Важливим у контексті розмежування відкритої інформації та інформації з обмеженим доступом є норма Порядку, відповідно до якої органами виконавчої влади “визначається перелік та зміст інформації, що підлягає оприлюдненню, а також перелік та зміст інших послуг, що затверджуються власним наказом” [7, п. 14]. Автор переконаний, що з метою забезпечення доступу громадян до інформації органи державної влади мають разом з переліками інформації з обмеженим доступом закріплювати переліки інформації, що підлягає обов’язковому оприлюдненню. Такі переліки є важливою передумовою боротьби з порушеннями права на інформацію, корупцією та іншими негативними соціальними явищами [9].

Розвиток та вдосконалення процедур надання інформаційних послуг здійснюється органами виконавчої влади з урахуванням рівня розвитку інформаційної інфраструктури і технологічних можливостей кожного із органів та потреб громадян і юридичних осіб [7, п. 14]. Однак, актуальною науковою і практичною проблемою є визначення потреб громадян і юридичних осіб в окремих інформаційних послугах, а точніше, в отриманні тієї чи іншої інформації. Якщо розвиток інформаційної інфраструктури і технологічні можливості органів державної влади прямо пропорційні обсягам бюджетного фінансування, то інформаційні потреби різноманітних суб’єктів мають визначатися на основі ґрунтового статистичного та наукового аналізу.

У якості висновків з проведеного дослідження зазначимо наступне:

- 1) електронний інформаційний запит, який містить електронний цифровий підпис, має однакову з паперовим інформаційним запитом юридичну силу, звичайно, при наявності обов’язкових реквізитів такого запиту;
- 2) Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” може з урахуванням вищевикладеного висновку регламентувати відносини щодо інформаційних запитів;
- 3) актуальною науковою і практичною проблемою в контексті правового регулювання використання сучасних інформаційних технологій для забезпечення доступу до інформації є визначення потреб громадян і юридичних осіб у тій чи іншій інформації.

Перспективами подальших наукових розвідок у даному напрямі вважаємо дослідження інформаційних потреб різноманітних суб’єктів з метою визначення порядку та механізмів правового регулювання доступу до інформації за допомогою новітніх

інформаційних технологій. Безумовно, розвиток останніх зумовлює інтерес науковців інформаційного права і до інших питань, зокрема до правового регулювання відносин щодо створення та використання баз даних, електронних бібліотек, доступу до електронних носіїв інформації осіб з фізичними вадами, розмежування доступу до електронних носіїв відкритої інформації та інформації з обмеженим доступом тощо. Автор статті запрошує науковців, державних службовців, аспірантів, студентів та інших зацікавлених громадян до обговорення проблем доступу громадян до інформації у мережі Інтернет за адресою: www.krai.org.ua.

Використана література

1. Закон України “Про Національну програму інформатизації” // Відомості Верховної Ради, 1998. – № 27-28. – Ст.181.
2. Женевська декларація принципів Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства, Женева 2003 – Туніс 2005.
3. Закон України “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України, 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Закон України “Про електронні документи та електронний документообіг” від 22 травня 2003 року // Відомості Верховної Ради, 2003. – № 36. – Ст. 275.
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України” (щодо створення додаткових умов для реалізації права на інформацію та використання інформаційних комунікаційних технологій для розширення доступу до інформації, а також правового забезпечення діяльності електронних видань (електронних засобів масової інформації), зареєстрованого у Верховній Раді від 01.07.2005 року № 7749 // www.rada.gov.ua.law2.Proect.2.
6. Бачило И.Л. Свободный доступ к информации и Интернет // www.emag.iis.ru.arc.info.soc.emag.nsf.
7. Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”, затверджений Наказом Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 15.08.2003 року № 149 // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 26930/2003.
8. Перелік інформаційних та інших послуг електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”, затверджений Наказом Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 15.08.2003 року № 149 // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 26930/2003.
9. Марушак А.І. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері доступу громадян до інформації як засіб боротьби з корупцією // www.mndc.naiiu.kiev.ua.Gurnal.14text.g14_13.htm.
10. Гавловський В.Д., Калюжний Р.А., Попович В.М., Цимбалюк В.С., Швець М.Я., Яременко О.І. Вступ до інформаційної культури та інформаційного права; За заг. ред. М.Я.Швеця та Р.А.Калюжного. – (Науково-дослідний центр правової інформатики Академії правових наук України). – Ужгород: ІВА, 2003. – 240 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~