

ФОРМУВАННЯ ЄДИНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

© Єсімов С. С., 2015

Розглянуто формування єдиного інформаційного простору в діяльності державних органів України. Проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють правові відносини у сфері інформаційних технологій, інформаційних систем, інформаційно-телекомунікаційних систем і мереж, інформації, персональних даних, електронних документів, електронного підпису, електронного уряду, інформаційної безпеки, захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах.

Ключові слова: єдиний інформаційний простір, органи державної влади, інформація, інформаційні системи.

С. С. Єсімов

ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ

Рассмотрено формирование единого информационного пространства в деятельности государственных органов Украины. Проанализированы нормативно-правовые акты, регулирующие правовые отношения в сфере информационных технологий, информационных систем, информационно-телекоммуникационных систем и сетей, информации, персональных данных, электронных документов, электронной подписи, электронного правительства, информационной безопасности, защиты информации в информационно-телекоммуникационных системах.

Ключевые слова: единое информационное пространство, органы государственной власти, информация, информационные системы.

S. S. Yesimov

FORMING A SINGLE INFORMATION SPACE IN STATE INSTITUTIONS UKRAINE

The article deals with the formation of a common information space in the work of the Ukraine. Analyzes regulations that regulate the legal relationship in information technology, information systems, information and telecommunication systems and networks, information, personal data, electronic documents, electronic signature, e-government, information security, information security in information and telecommunication systems.

Key words: single information space, public authorities, information, information systems.

Постановка проблеми. Одним з основних факторів розвитку системи державного управління в Україні є формування єдиного інформаційного простору, що забезпечує діяльність державних органів усіх гілок влади. Сьогодні активізувався процес формування такої складової

частини єдиного інформаційного простору України у сфері діяльності державних органів. Водночас відсутня науково обґрунтована концепція формування єдиного інформаційного простору. Це позбавляє законотворчу роботу необхідної теоретичної бази. Не повною мірою використовуються апробовані на регіональному рівні схеми інформаційної взаємодії з громадянами, органами державної влади, іншими організаціями.

Аналіз досліджень проблеми. Різні аспекти формування єдиного інформаційного простору України тією чи іншою мірою висвітлено в роботах українських і зарубіжних учених-адміністративістів: В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Брижко, О. А. Банчука, А. М. Гулеміна, С. Ф. Гуцу, Є. В. Додіна, В. Л. Ортинського, О. І. Остапенка, І. М. Пахомова, А. А. Пухтецької, В. С. Цимбалюка, Ю. С. Шемшученка, Х. П. Ярмакі та інших.

Відсутність комплексних досліджень цієї сфери, наявність безумовної тенденції до інтенсивного поширення інформаційних відносин зумовлюють актуальність його вивчення як об'єкта контрольної діяльності держави.

Метою є дослідження формування єдиного інформаційного простору в діяльності державних органів України.

Виклад основного матеріалу. Інтегровані інформаційні системи почали створюватися в нашій державі ще в шістдесяті роки минулого сторіччя. Серед зазначених систем можна назвати державну мережу автоматизованих центрів науково-технічної інформації та національну автоматизовану систему з суспільних наук. Пізніше прийнято концепцію створення загальнодержавної автоматизованої системи збору та обробки інформації, в основу якої було покладено принцип об'єднання галузевих і відомчих автоматизованих систем управління з територіальними.

Разом з тим, відзначимо різноманітне застосування терміна “єдиний інформаційний простір” у різних нормативних правових актах і літературі. Цей термін вживають дуже широко, але його зміст як наукового поняття розроблено не повною мірою.

У технічному розумінні єдиний інформаційний простір визначено як сукупність баз і банків даних, технологій їх ведення та використання, інформаційно-телекомунікаційних систем і мереж, що функціонують на основі єдиних принципів і за загальними правилами, що забезпечує інформаційну взаємодію організацій і громадян, а також задоволення їхніх інформаційних потреб.

Законом України від 22.12.2005 р. № 3262-IV “Про доступ до судових рішень” передбачено формування єдиного інформаційного простору в судовій системі країни. Єдиний інформаційний простір судів загальної юрисдикції являє собою сукупність баз і банків даних, технологій їх ведення та використання, інформаційно-телекомунікаційних систем і мереж, що функціонують на основі єдиних принципів і загальних правил, що забезпечують інформаційну взаємодію Верховного Суду України, судів загальної юрисдикції, спеціалізованих суддів, органів суддівського співтовариства і системи Державної судової адміністрації України. Зазначене здійснюється у контексті Єдиного державного реєстру судових рішень. (Автоматизована система збирання, зберігання, захисту, обліку, пошуку та надання електронних копій судових рішень).

Розглядаючи поняття інформаційного простору з позиції інформаційної безпеки, словник термінів і визначень у галузі інформаційної безпеки визначив інформаційний простір як: сукупність інформації та інформаційної інфраструктури; сферу діяльності, пов'язану зі створенням, перетворенням і використанням інформації, включаючи індивідуальне і суспільне створення, інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру і власну інформацію.

Законом України від 09.04.1999 р. № 595-XIV “Про обов'язковий примірник документів” встановлено, що поставка в національні фондосховища держави обов'язкового примірника вітчизняних видань здійснюється з метою збереження та розвитку єдиного інформаційного простору. При цьому під інформаційним простором розуміють сукупність баз і банків даних, інформаційно-телекомунікаційних мереж і систем, а також технологій їх ведення та використання, що функціонують на основі загальних принципів і за правилами, що забезпечує інформаційну взаємодію організацій і громадян, а також задоволення їхніх інформаційних потреб. Це визначення

міститься у рішенні Економічної ради СНД від 13.03.2009 р. “Про Концепцію науково-інформаційного забезпечення програм і проектів держав – учасниць СНД в інноваційній сфері”.

Є. А. Макаренко у дослідженні “Європейська інформаційна політика” під єдиним інформаційним простором країни пропонує розуміти сукупність інформаційних ресурсів та інформаційної інфраструктури, що дає змогу на основі єдиних принципів і за загальними правилами забезпечувати безпечну інформаційну взаємодію держави, організацій і громадян за їх рівня доступності до відкритих інформаційних ресурсів, а також максимально повне задоволення їхніх інформаційних потреб на всій території держави зі збереження балансу інтересів на входження у світовий інформаційний простір та забезпечення національного інформаційного суверенітету [1].

Р. А. Калужний виділяє три сфери інформаційного простору: сфера єдиного інформаційного простору України; сфера інформаційної взаємодії України з іншими державами; сфера інформаційного простору, яка найбільшою мірою важлива для вирішення конкретних проблем в економічній, політичній і культурній взаємодії в міжнародній співпраці [2].

Єдиний інформаційний простір юридичної спільноти України представляється як територіально розподілені сукупності інформаційних ресурсів, технологій їх створення, ведення, використання і захисту шляхом організації доступу користувачів до них через мережі передачі даних, що функціонують на основі правових і технологічних норм, принципів і правил, що забезпечують інформаційну взаємодію організацій і громадян, а також задоволення їхніх інформаційних потреб.

Наведений вище аналіз свідчить про необхідність уніфікації поняття єдиного інформаційного простору не тільки на рівні законодавства України, а й з урахуванням міжнародних і наукових аспектів. Отже, єдиний інформаційний простір пропонується визначити як сукупність інформаційних технологій, інформаційних систем, інформаційно-телекомунікаційних мереж, що дає змогу на основі єдиних принципів забезпечити інформаційну взаємодію державних органів, організацій і громадян.

Значною віхою на шляху формування єдиного інформаційного простору стало ухвалення Закону України від 02.10.1992 р. № 2657-XII “Про інформацію”, в якому закріплено основні напрями державної політики в цій сфері [3]. Необхідно також відзначити прийняття Кримінального кодексу України (2001 р.), який вперше встановив відповідальність за скоєння злочинів, об’єктом яких є праводіносини у сфері комп’ютерної інформації. 25.06.1993 р. Верховна Рада України ухвалила Закон № 3322-XII “Про науково-технічну інформацію”.

Прийнята в 1996 р. Конституція України містить значну кількість правових норм, пов’язаних із забезпеченням інформаційних процесів, що є основними і мають вищу юридичну силу. Ст. 32 Конституції встановлено обов’язок органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб забезпечити кожному можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо стосуються його прав і свобод.

Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII “Про державну таємницю” регулює відносини, що виникають у зв’язку з віднесенням інформації до державної таємниці, їх засекречуванням або розсекреченням і в інтересах забезпечення безпеки України. У законі подано визначення державної таємниці, допуску до державної таємниці та доступу до відомостей, що становлять державну таємницю. Разом з тим, стаття зазначеного закону містить перелік відомостей, які не підлягають зарахуванню до державної таємниці й засекречуванню, зокрема про факти порушення законності органами державної влади та їх посадовими особами. Умови зарахування інформації до відомостей, що становлять комерційну таємницю, службову таємницю та іншу таємницю, обов’язковість дотримання конфіденційності такої інформації, а також відповідальність за її розголошення встановлено законами.

Рішення про розроблення проекту Концепції формування інформаційного простору Співдружності Незалежних Держав, яке підписав Уряд України 03.11.1995 р., визначило формування єдиного інформаційного простору головною метою здійснення державної політики в галузі інформатизації. Формування та розвиток єдиного інформаційного простору України передбачає, передусім, забезпечення оперативного доступу до наявних інформаційних ресурсів і проведення робіт з їх уведення в єдиний інформаційний простір, що було реалізовано у Законі України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР “Про Національну програму інформатизації”.

Згідно із Законом України від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР “Про Концепцію Національної програми інформатизації” основою інформаційного простору органів державної влади повинні бути інформаційно-телекомунікаційні системи, здатні забезпечити інформаційну підтримку прийняття рішень як у сфері управління економікою, так і в галузі безпеки особистості, суспільства, держави. Дії органів державної влади у всіх напрямках створення єдиного інформаційного простору мають бути регламентовані законодавством, яке визначає права та обов’язки органів державної влади щодо створення державних інформаційних ресурсів і організації доступу до них, а також системою стандартів і уніфікованих форм документів, класифікаторів, засобів інформаційних технологій, протоколів зв’язку та інших засобів інформатизації. Реалізація цієї концепції дала змогу, зокрема, правоохоронним органам почати інтеграцію своїх інформаційних систем з інформаційними системами інших державних структур. Одним із завдань Концепції названо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади та загальнодоступності державних інформаційних ресурсів, створення умов для ефективної взаємодії між органами державної влади та громадянами на основі використання інформаційних та комунікаційних технологій.

У процесі реалізації зазначеного Закону ухвалено низку нормативно-правових актів, що визначають правову політику у сфері державних інформаційних ресурсів. 23 вересня 1997 р. прийнято закон України № 539/97-ВР “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні”, затверджено перелік відповідних відомостей, обов’язкових для розміщення в інформаційних системах загального користування.

Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.” передбачає, що реалізація державної політики у цій галузі повинна привести до створення “електронного уряду”, що забезпечує надання державних послуг та здійснення державних функцій на основі використання інформаційних технологій [4]. Ідею “електронного уряду” відображено у Концепції розвитку електронного урядування в Україні, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р.

Формування “електронного уряду” потребує правового забезпечення проведення скоординованих організаційно-технологічних заходів і погоджених дій органів державної влади в межах єдиної державної політики. Практика показує, що основною перешкодою на шляху розвитку “електронного уряду” є не стільки технічні проблеми, скільки відсутність належної нормативно-правової бази легітимізації процесів електронної взаємодії.

Серед кодифікованих нормативних правових актів необхідно особливо відзначити Цивільний кодекс України в частині захисту конфіденційної інформації та різних видів таємниць.

Базовим у сфері формування єдиного інформаційного простору України є Закон від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах”. Ст. 1 Закону закріплено основний понятійний апарат в інформаційній сфері: виток інформації, володілець інформації, власник системи, доступ до інформації в системі, захист інформації в системі, знищення інформації в системі, інформаційна (автоматизована) система, комплексна система захисту інформації, користувач інформації в системі, криптографічний захист інформації.

Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV “Про електронні документи та електронний документообіг” визначив поняття “електронний документ”.

Аналізуючи нормативно-правові акти, доцільно зауважити, що отримання інформації, її передавання та поширення виділяють як самостійні інформаційні процеси. В одному випадку доступ до інформації розкривається через отримання і використання інформації, у іншому випадку – як пошук і отримання. Використання інформації охоплює і її поширення.

Як справедливо зазначає А. І. Марущак, за останнє десятиліття увага до питань інформаційного забезпечення своєї діяльності з боку держави істотно зросла і набула рис системності [5]. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р, передбачає ухвалення спеціальної програми забезпечення відкритості діяльності державних і муніципальних органів влади, що передбачає чітке визначення механізмів отримання громадянами та підприємствами повної інформації про прийняті ними рішення, а також ретельну регламентацію діяльності органів влади. Стратегія підтверджує значущість проведення наукових досліджень у галузі формування та розвитку єдиного інформаційно-правового простору України з метою визначення проблемних

питань і вироблення правових підходів до їх вирішення, зокрема щодо створення простору юридично значущої електронної взаємодії, єдиного простору довіри електронного цифрового підпису, адресного простору України, захищеного інформаційного простору органів державної влади. Державна інформаційна політика повинна сприяти зміцненню зв'язку центру та регіонів і цілісності країни.

Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI “Про адміністративні послуги” формулює правові засади надання послуг в електронному вигляді з використанням порталів і сайтів у мережі Інтернет і передбачає перехід на надання державних послуг в електронному вигляді в повному обсязі на всій території країни. Разом з тим, пріоритетність переведення послуг в електронний вигляд визначається не на основі їх потенційної затребуваності з боку громадян, а за принципом найлегшої реалізованості.

У зв'язку з цим велике значення має прийнятий Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV “Про електронний цифровий підпис”, оскільки в ньому законодавчо закріплено поняття електронного підпису, а також встановлено правові умови для використання електронного підпису в електронних документах, за умови дотримання яких електронний підпис визнається юридично рівнозначним власноручному підпису людини. Крім того, цей закон визначає повноваження органів, що засвідчують відкриті ключі електронного підпису, а також права, обов'язки і відповідальність фізичних і юридичних осіб, що беруть участь у діяльності, пов'язаній із застосуванням електронного підпису. Створено систему засвідчувальних центрів у галузі електронного підпису.

Зазначимо, що донедавна інформатизація органів державної влади була орієнтована переважно на підвищення ефективності власної діяльності, що призвело до створення значної кількості відомчих інформаційних систем, призначених для задоволення інформаційних потреб обмеженого кола користувачів і не сумісних між собою. Сформована ситуація потребувала активізації розвитку процесів інтеграції державних інформаційних ресурсів.

Разом з тим, і сьогодні залишаються актуальними такі проблеми, як невиправдане дублювання введення однотипних даних у різних інформаційних підсистемах, відсутність єдиних класифікаторів, довідників, механізмів оперативного оновлення відомостей. Це істотно обмежує можливість застосування автоматизованих засобів пошуку та обробки інформації, що негативно позначається на якості надання державних послуг та виконання державних функцій.

Треба також враховувати, що в державних інформаційних ресурсах міститься значна кількість персональних даних громадян, доступ до яких регулюється Законом від 01.06.2010 р. № 2297-VI “Про захист персональних даних”. Перша редакція закону створювала певні складнощі на шляху формування єдиного інформаційного простору державних органів України. Ці складнощі зумовлені як різним розумінням меж повноважень низки відомств у обміні персональними даними, так і необхідністю уточнення основних принципів і умов обробки персональних даних. Тому Законом від 03.07.2013 р. № 383-VII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних” розширено перелік випадків, коли обробка персональних даних суб'єкта здійснюється без його згоди. Зокрема, якщо обробка персональних даних необхідна для здійснення правосуддя, виконання судового акта, акта іншого органу або посадової особи, що підлягають виконанню відповідно до законодавства України про виконавче провадження, а також якщо обробка персональних даних необхідна для надання адміністративних послуг.

Крім того, викладено в новій редакції та уточнено обов'язки оператора під час збору персональних даних, а також у разі звернення до нього суб'єкта персональних даних. Також встановлені обов'язки оператора з уточнення, блокування та знищення таких даних, а також щодо усунення порушень законодавства, допущених під час їх обробки. Закон “Про захист персональних даних” доповнено положеннями про заходи щодо забезпечення безпеки персональних даних під час їх обробки, а також заходи щодо забезпечення виконання оператором обов'язків, передбачених цим законом.

Важливу роль у правовому регулюванні інформаційних правовідносин відіграють підзаконні нормативні правові акти Президента України та Кабінету Міністрів України. З метою формування єдиного інформаційного простору України розпорядження Кабінету Міністрів України від

05.09.2012 р. № 634-р “Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів” затверджено вимоги до порядку формування, актуалізації та використання базових державних інформаційних ресурсів, що використовуються під час надання адміністративних послуг. Базовими державними інформаційними ресурсами є державні інформаційні ресурси, що містять унікальні відомості про фізичну або юридичну особу, призначені для використання під час здійснення міжвідомчої інформаційної взаємодії.

Організація інформаційної взаємодії органів державної влади передбачає, зокрема, вирішення питань інформаційної безпеки.

Організація інформаційної взаємодії органів державної влади передбачає, зокрема, вирішення питань інформаційної безпеки. У міру розвитку інформаційних технологій правове забезпечення інформаційної безпеки, що являє собою стан захищеності збалансованих інтересів особистості, суспільства і держави в інформаційній сфері від внутрішніх і зовнішніх загроз, набуває практично першорядного значення.

Стратегією національної безпеки України, затвердженою указом Президента України від 12.02.2007 р. № 105/2007, передбачено, що загрозам інформаційній безпеці запобігають, зокрема, за рахунок підвищення рівня захищеності корпоративних та індивідуальних інформаційних систем, створення єдиної системи інформаційно-телекомунікаційної підтримки потреб системи забезпечення національної безпеки.

Висновки. Формування і розвиток єдиного інформаційного простору України і відповідних державних інформаційних систем повинно здійснюватися на міжгалузевому і міжрегіональному рівнях, із застосуванням комплексного, системного підходу до вирішення правових, організаційних і технічних питань. Впровадження нових технологій і вдосконалення інформаційного законодавства має спиратися не тільки на потреби оптимізації внутрішньої діяльності окремо взятого органу державної влади, а й на підвищення ефективності міжвідомчої взаємодії та надання державних послуг. Необхідна співпраця в інформаційній сфері з іншими державами та міжнародними організаціями, що уможливить інтеграцію зі світовим інформаційним простором.

1. Макаренко Є. А. *Європейська інформаційна політика* / Є. А. Макаренко. – К.: Наша культура і наука. 2000. – 368 с. 2. Кармелюк І. М. *Розвиток інформаційного простору як запорука управління державою власним гуманітарним капіталом* / Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 3 (260). – С. 1–6. 3. *Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР* // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 27–28. – Ст. 181. 4. *Про інформацію від 02.10.1992 № 2657-ХІІ* // Відомості Верховної Ради. 1992. № 48. ст.650). 5. *Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 75/98-ВР* // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 27–28. – Ст. 182. 6. *Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації* // Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 49. – Ст. 299. 7. *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р “Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні”*.