

ІНФОРМАЦІЙНИЙ ПРОСТІР У КОНТЕКСТІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

© Єсімов С. С., 2015

Розглядається інформаційний простір у контексті інформаційного права. Аналізуються 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: інформаційний простір, інформаційне право, органи державної влади, інформація, інформаційні системи.

С. С. Єсімов

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРОСТРАНСТВО В КОНТЕКСТЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

Рассматривается информационное пространство в контексте информационного права. Анализируются 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: информационное пространство, информационное право, органы государственной власти, информация, информационные системы.

S. S. Yesimov

INFORMATION SPACE IN THE CONTEXT OF INFORMATION LAW

In the article the information space in the context of information law. Analyzed legal acts regulating legal relations in the field of information technology, information systems, information and telecommunication systems and networks, information, personal data, electronic documents, electronic signature, e-government, information security, protection of information in telecommunication systems.

Key words: information space, information law, public authorities, information and information systems.

Постановка проблеми. Одним з основних чинників розвитку системи державного управління в Україні є формування єдиного інформаційного простору, що забезпечує діяльність державних органів усіх гілок влади. Сьогодні відбувається активний процес формування такої складової 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 дослідження проблеми. Різні аспекти формування єдиного інформаційного простору України тією чи іншою мірою висвітлювались у 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 ін.

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

Мета роботи – дослідження формування єдиного інформаційного простору у діяльності державних органів України.

Виклад основного матеріалу. Інтегровані інформаційні системи почали створюватися у нашій державі ще у шістдесятих роках минулого сторіччя. Серед зазначених систем можна назвати Державну мережу автоматизованих центрів науково-технічної інформації і Національну автоматизовану систему з суспільних наук. Пізніше була прийнята концепція створення Загальнодержавної автоматизованої системи збору та обробки інформації, в основу якої був покладений принцип об'єднання галузевих і відомчих автоматизованих систем управління з територіальними.

Водночас потрібно наголосити на різноманітному застосуванні терміна “єдиний інформаційний простір” у різних нормативних правових актах і науковій літературі. Хоча цей термін застосовується доволі широко, але його зміст як наукового поняття розроблений не повною мірою.

У технічному розумінні єдиний інформаційний простір визначений, 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 забезпечують інформаційну взаємодію організацій і громадян, а також задоволення їх інформаційних потреб.

Закон України від 22.12.2005 р. № 3262-IV “Про доступ до судових рішень” передбачає формування єдиного інформаційного простору у судовій системі країни. Єдиний інформаційний простір судів загальної юрисдикції становить 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 судів, 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 точки зору інформаційної безпеки, словник термінів і визначень у галузі інформаційної безпеки визначив інформаційний простір як сукупність інформації та інформаційної інфраструктури; сферу діяльності, пов'язану із створенням, перетворенням і використанням інформації, включаючи індивідуальне і суспільне створення, інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру і власну інформацію.

Закон України від 09.04.1999 р. № 595-XIV “Про обов'язковий примірник документів” встановлює, 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 розуміється 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 забезпечують інформаційну

взаємодію організацій і громадян, а також задоволення їх інформаційних потреб. Таке 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 уможлиблює на основі єдиних принципів і за загальними правилами забезпечувати безпечну інформаційну взаємодію держави, організацій і громадян за їх рівної доступності до відкритих інформаційних ресурсів, а також максимально повне задоволення їх інформаційних потреб на усій території держави за збереження балансу інтересів на входження у світовий інформаційний простір та забезпечення національного інформаційного суверенітету [1].

Натомість Р. А. Калюжний виділяє три сфери інформаційного простору: сферу єдиного інформаційного простору України; сферу інформаційної взаємодії України з іншими державами; сферу інформаційного простору, яка найбільшою мірою важлива для вирішення конкретних проблем в економічній, політичній і культурній взаємодії у міжнародному співробітництві [2].

Єдиний інформаційний простір юридичної спільноти України подається 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 їх інформаційних потреб.

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

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

Прийнята у 1996 р. Конституція України містить велику 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 зачіпають його права і свободи.

Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ “Про державну таємницю” регулює відносини, що виникають у зв’язку з зарахуванням інформації до державної таємниці, їх засекречуванням або розсекреченням в інтересах забезпечення безпеки України. У цьому законі подано визначення державної таємниці, допуску до державної таємниці та доступу до відомостей, що становлять державну таємницю. Водночас нормами зазначеного закону встановлюється перелік відомостей, які не підлягають віднесенню до державної таємниці і засекречування, 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 також встановлюється законом.

Рішення про розроблення проекту Концепції формування інформаційного простору Співдружності Незалежних Держав, яке підписав Уряд України 03.11.1995 р., встановило формування єдиного інформаційного простору головною метою здійснення державної політики у галузі інформатизації. Формування та розвиток єдиного інформаційного простору України передбачає насамперед забезпечення оперативного доступу до наявних інформаційних ресурсів і

проведення робіт з їх включення в єдиний інформаційний простір, що було реалізовано у Законі України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР “Про Національну програму інформатизації” [4].

Згідно з Законом України від 04.02.1998 № 75/98-ВР “Про Концепцію Національної програми інформатизації” [5], основу інформаційного простору органів державної влади повинні становити інформаційно-телекомунікаційні системи, здатні забезпечити інформаційну підтримку прийняття рішень і у сфері управління економікою, і в галузі безпеки особистості, суспільства, держави. Дії органів державної влади на усіх напрямках створення єдиного інформаційного простору повинні 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 розпочати інтеграцію своїх інформаційних систем з інформаційними системами інших державних структур. Одним із завдань Концепції є 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 цього закону була прийнята низка нормативно-правових актів, що визначають правову політику у сфері державних інформаційних ресурсів. Так, 23 вересня 1997 р. був прийнятий Закон України № 539/97-ВР “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні” [6], яким затверджений 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 [7]. Ідея “електронного уряду” знайшла відображення у Концепції розвитку електронного урядування в Україні, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України № 2250-р. від 13.12.2010 р.

Формування “електронного уряду” вимагає правового забезпечення проведення скоординованих організаційно-технологічних заходів і погоджених дій органів державної влади у 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”. В ст. 1 закону закріплений 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, передача інформації та поширення інформації вказуються як самостійні інформаційні процеси. Натомість доступ до інформації в одному випадку розкривається через отримання і використання інформації, а в іншому випадку, як пошук і отримання. При цьому використання інформації включає і її розповсюдження.

Як справедливо зазначає А. І. Марущак, за останнє десятиліття увага до питань інформаційного забезпечення своєї діяльності з боку держави значною мірою зросла і набула ознак системності [8, с. 20]. 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 включає 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 в 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 у повному обсязі на усій території країни. Водночас пріоритетність переведення послуг в електронний вигляд визначається не на основі їх потенційної затребуваності з боку громадян, а за принципом найлегшої реалізованості.

У цьому зв'язку вагоме значення має прийнятий Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV “Про електронний цифровий підпис”, оскільки у ньому знайшли законодавче закріплення поняття електронного підпису, а також встановлені правові умови для використання електронного підпису в електронних документах, за 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, які беруть участь у діяльності, пов'язаній із застосуванням електронного підпису. Створено систему засвідчувальних центрів у галузі електронного підпису.

Необхідно зазначити, що до недавнього часу інформатизація органів державної влади була орієнтована 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 зажадала активізації розвитку процесів інтеграції державних інформаційних ресурсів.

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

Варто також враховувати, що в державних інформаційних ресурсах міститься значна кількість персональних даних громадян, доступ до яких регулюється Законом України від 01.06.2010 р. № 2297-VI “Про захист персональних даних”. Перша редакція цього закону створювала певні складнощі на шляху формування єдиного інформаційного простору державних органів України. Ці складнощі були зумовлені і різним розумінням меж повноважень багатьох відомств під час обміну персональними даними, і необхідністю уточнення основних принципів і умов обробки персональних даних. Тому Законом України від 03.07.2013 р. № 383-VII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних” був розширений 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, у новій редакції цього закону уточнені обов'язки оператора під час збору персональних даних, а також під час 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” доповнений 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 Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 р. № 634-р “Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів” затверджені вимоги щодо 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 й вирішення питань інформаційної безпеки. У міру розвитку інформаційних технологій правове забезпечення інформаційної безпеки, що становить стан захищеності збалансованих інтересів особи, суспільства і держави в інформаційній сфері від внутрішніх і зовнішніх загроз, набуває фактично першочергового значення.

Стратегією національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 12.02.2007 р. № 105/2007, передбачено, що загрози інформаційній безпеці попереджаються 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 повинно спиратися не тільки на потреби оптимізації внутрішньої діяльності окремо взятого органу державної влади, але й на підвищення ефективності міжвідомчої взаємодії та надання державних послуг. При цьому необхідно визначити співпрацю в інформаційній сфері з іншими державами та міжнародними організаціями, що зробить можливим інтеграцію українського інформаційного простору зі світовим.

1. Макаренко Є. А. *Європейська інформаційна політика* / Є. А. Макаренко. – К.: Наша культура і наука. 2000. – 368 с. 2. *Основи інформаційного права України: навч. посіб.* / В. С. Цимбалюк, В. Д. Гавловський, В. В. Гриценко та ін.; за ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калюжного та П. В. Мельника. – К.: Знання, 2004. – 274 с. 3. *Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України.* – 1992. – № 48. – Ст. 650. 4. *Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради України.* – 1998. – № 27–28. – Ст. 181. 5. *Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР // Відомості Верховної Ради України.* – 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 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України.* – 1997. – № 49. – Ст. 299. 7. *Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.: Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України.* – 2007. – № 12. – Ст. 102. 8. *Маруцак А. І. Пріоритети розвитку інформаційного права України* / А. І. Маруцак // *Інформація і право.* – 2011. – № 1. – С. 20–24.