

УДК 002.2

А.І. МАРУЩАК, кандидат юридичних наук, доцент,
лауреат Премії Президента України для молодих вчених

ІНФОРМАЦІЙНІ РЕСУРСИ ДЕРЖАВИ: ЗМІСТ ТА ПРОБЛЕМА ЗАХИСТУ

Анотація. Щодо поняття “інформаційні ресурси держави”.

Сучасні суспільно-економічні процеси зумовлюють високу соціальну значущість і нерідко вартість інформації. Інформаційні ресурси виступають важливим, необхідним елементом економічних, політичних, правових та інших суспільних процесів. Інформація у різних формах і вигляді включена до ринкових відносин. Не є винятком й інформаційні ресурси, створені державою (державними органами). Однак, переважно економічні чинники зумовлюють практичну доцільність чіткого визначення переліку і форм інформаційних ресурсів держави. А оскільки дана сфера суспільних відносин має регулюватися за принципом чіткого закріплення на рівні закону, то виникає необхідність науково-теоретичного обґрунтування змісту інформаційних ресурсів держави, критеріїв віднесення певних відомостей, інформаційної продукції до державних інформаційних ресурсів тощо. Не менш важливим є осмислення питання захисту інформаційних ресурсів держави з огляду на їх вартість, важливість для ефективного державного управління і, звичайно, з урахуванням можливої шкоди, завданої внаслідок несанкціонованого оприлюднення (розкриття) відповідних відомостей.

Зазначена проблематика частково була предметом досліджень провідних науковців. Зокрема проблему державної інформаційної політики розкривала І.В. Арістова, питання нормативного закріплення національних інформаційних ресурсів досліджував О. Соснін, а управління інформаційними ресурсами органів внутрішніх справ України – О.В. Сировой [1-3]. Проблематику ж визначення організаційно-правових засад захисту інформаційних ресурсів України аналізував О.В. Олійник [4]. Однак у працях зазначених науковців та інших дослідників інформаційного права не виявлено комплексного аналізу змісту поняття “інформаційні ресурси держави”, а також концептуальних підходів до формування принципів захисту інформаційних ресурсів держави різних видів.

Саме тому, завданнями даної статті визначаємо:

- проаналізувати зміст поняття “інформаційні ресурси держави”;
- визначити концептуальні підходи до формування принципів захисту інформаційних ресурсів держави.

Насамперед, звернемо увагу на погляди науковців щодо змісту поняття “інформаційні ресурси держави”.

О. Соснін пропонує включати до обсягу поняття “інформаційні ресурси, створені, придбані, накопичені за рахунок коштів державного бюджету, позабюджетних державних фондів та платників податків”. Такий підхід, на думку дослідника, “створюватиме умови, за яких буде неможливо неправомірно привласнювати або приховувати інформаційні ресурси, віднесені до цієї категорії, особливо в процесі приватизації виробничих і наукових підприємств, установ і організацій, витоку за кордон разом з науковими емігрантами та недобросовісними партнерами і конкурентами” [2, с. 126]. Також пропонується вважати основним критерієм віднесення певної інформації і інформаційної продукції до державних інформаційних ресурсів їх створення за рахунок коштів державного

бюджету, позабюджетних державних фондів та платників податків. Зазначимо, що такий підхід не дозволяє однозначно включати до обсягу поняття “інформаційні ресурси держави” персональні дані, а також іншу інформацію, зокрема і з обмеженим доступом, що належить фізичним та юридичним особам, отриману органами державної влади у зв’язку з виконанням їхніх повноважень.

О.В. Олійник у власній дисертаційній роботі формулює визначення понять “інформаційний суверенітет України”, “інформаційний простір України”, “інформаційна безпека”, однак не розкриває зміст поняття “інформаційні ресурси держави”. Хоча при цьому науковцем обґрунтовано теоретико-методологічні засади формування логічно завершеної системи захисту інформаційних ресурсів та засоби її управління, розроблено комплекс правових та організаційних принципів захисту інформації тощо [4]. Як бачимо, дослідник акцентує увагу на необхідності захисту інформаційних ресурсів держави і пропонує комплексну систему такого захисту.

О.В. Сировой досліджує організаційно-правові засади управління інформаційними ресурсами органів внутрішніх справ України. Позитивними результатами роботи науковця, які можна і необхідно розвивати, є наступні. Дослідник розкриває зміст поняття “інформаційні ресурси” як “повний обсяг відомостей, отриманих з навколишнього середовища, створених в процесі певної діяльності, знань, даних, що зафіксовані на матеріальних носіях, систематизовані за певною ознакою чи критерієм та призначені для зберігання і суспільного користування як на виробництві, так і в управлінні” [3]. Запропоноване визначення дає підстави виділити такі ознаки інформаційних ресурсів, закріплені в ньому: 1) фіксованість відомостей на матеріальних носіях; 2) систематизованість відомостей; 3) призначеність для зберігання і використання на виробництві і в управлінні. Виникає питання: чи відносимо до обсягу інформаційних ресурсів оголошені, але не задокументовані відомості? Зважаючи на властивість інформації до неодноразового поширення і використання різноманітними засобами і серед необмеженої кількості осіб, зокрема і шляхом усної передачі, можна припустити можливість включення до обсягу поняття “інформаційні ресурси” публічно оголошеної інформації. На користь такого припущення свідчать і численні нормативні вимоги щодо комплексної охорони інформації, наприклад, державної таємниці, закріпленої на матеріальних носіях і якою володіють особи, що мають допуск і доступ до відповідних відомостей [5].

Якщо ж прийняти позицію О.В. Сирового про такі властивості інтегрованого поняття “інформаційні ресурси” як кількісна визначеність, споживча вартість та неможливість існування без матеріального носія [3], то зміст поняття “інформаційні ресурси” не включатиме публічно оголошені, але не закріплені у матеріальних носіях відомості. Для остаточного визначення змісту поняття “інформаційні ресурси держави” звернемо увагу на відповідні визначення, закріплені у законодавстві України.

У національному законодавстві закріплено декілька понять, пов’язаних з інформаційними ресурсами. Найбільш показовим у даному контексті є визначення, закріплене у Законі України “Про Державну службу спеціального зв’язку та захисту інформації України”: державні інформаційні ресурси – це інформація, яка є власністю держави та необхідність захисту якої визначено законодавством [6, ст. 1]. Здавалося б лаконічне і всеосяжне визначення. Однак, по-перше, воно сформульовано з метою визначення предметної компетенції Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України, а, по-друге, законодавство України нерідко покладає на органи державної влади обов’язок захищати відомості, які не є власністю держави. Наприклад, відомості про майновий стан фізичної або юридичної особи (конфіденційна інформація про особу або комерційна таємниця), які на законних підставах перебувають у володінні або користу-

ванні органів державної влади, мають також захищатися, щоб унеможливити несанкціонований доступ до них сторонніх осіб.

Адже існуючі, наприклад, у податкових, митних та інших органах автоматизовані інформаційно-аналітичні системи “Митниця”, “Держдохід”, “Аудит” тощо [7] містять відомості, що належать недержавним суб’єктам. Але тут варто пам’ятати, що законодавчо закріплена імперативна норма про виключне право власності України на інформаційні ресурси, що формуються за рахунок коштів державного бюджету [13, ст. 54].

Законодавство України містить також визначення загального поняття “інформаційні ресурси” як сукупність документів у інформаційних системах (бібліотеках, архівах, базах даних тощо) [8, ст. 1]. Як бачимо, підтверджується наукова думка про “матеріальний характер” інформаційних ресурсів, адже вони визначаються як сукупність документів. Узагальнюючи викладене вище, робимо висновок про недоцільність віднесення до обсягу поняття “інформаційні ресурси держави” недокументованих відомостей.

Іншим корисним висновком із запропонованого визначення поняття “інформаційні ресурси” [8, ст. 1] є розширення джерел таких ресурсів: інформація бібліотек, архівів, бази даних органів державної влади, а також ресурси державних наукових установ, телерадіокомпаній та друкованих ЗМІ, Інтернет-ресурсів, інформаційних агентств.

Концептуальні нормативні документи містять також визначення поняття “національні ресурси” – ресурси незалежно від їх змісту, форми, часу та місця створення, форми власності, призначені для задоволення потреб громадянина, суспільства, держави. Національні ресурси включають державні, комунальні та приватні ресурси [9]. Тобто інформаційні ресурси держави вважаємо складовою національних інформаційних ресурсів.

Законодавство України визначає також видові поняття, що входять до обсягу поняття “інформаційні ресурси держави”. Так, “інформаційні ресурси баз даних” – це визначені групи взаємозв’язаних задокументованих одиниць інформації, які об’єднані в автоматизованих інформаційних системах державних органів за певними ознаками, описують взаємовідносини та стан суб’єктів підприємницької діяльності і фізичних осіб [10]. А “інформаційні ресурси науково-технічної інформації” – це систематизоване збирання науково-технічної літератури і документації (книги, брошури, періодичні видання, патентна документація, нормативно-технічна документація, промислові каталоги, конструкторська документація, звітна науково-технічна документація з науководослідних і дослідно-конструкторських робіт, депоновані рукописи, переклади науково-технічної літератури і документації), зафіксовані на паперових чи інших носіях [11, ст. 1]. “Бібліотечні ресурси” – це упорядковані фонди документів на різних носіях інформації, довідково-пошуковий апарат, матеріально-технічні засоби опрацювання, зберігання і передачі інформації [8, ст. 1].

Таким чином, аналіз цитованих визначень, закріплених у законодавстві України, дає підстави для висновку про те, що взаємозв’язок, упорядкування і систематизація інформації є однією із ознак інформаційних ресурсів загалом і державних зокрема. Саме цю ознаку вважатимемо однією із визначальних при формулюванні змісту поняття “інформаційні ресурси держави”. Зазначимо, що обсяг інформації, яка не систематизована на підставі певних критеріїв, і, відповідно, не дістала чіткого структурованого закріплення називають по різному: “інформаційний шум”, “інформаційні повідомлення” тощо. На нашу думку, відповідна інформація включається до обсягу поняття “інформаційний простір держави”. Інформаційні ресурси та інформаційний простір держави вважаємо основними об’єктами забезпечення інформаційної безпеки держави.

З огляду на викладене, можна розкрити зміст поняття “інформаційні ресурси держави” шляхом формулювання такого визначення: це взаємозв’язана, упорядкована, сис-

тематизована, закріплена на матеріальних носіях інформація, яка створена, зібрана на законних підставах органами державної влади або іншими суб'єктами за рахунок державного бюджету.

Інформація, яка включена до інформаційних ресурсів держави, може бути: відкритою або з обмеженим доступом; первинною, тобто створеною державним органом чи іншим суб'єктом і вторинною – результатом аналітико-синтетичної обробки; належати як державним органам, так і недержавним юридичним чи фізичним особам, а також бути змішаною власності або спільного використання; бути закріпленою на паперових або електронних носіях тощо.

Перейдемо до розгляду теоретичних підходів до формування принципів захисту інформаційних ресурсів держави. Окремі науковці обґрунтовано роблять висновок про те, що захист інформаційних ресурсів є одним із пріоритетних завдань національної безпеки України, оскільки в умовах постіндустріального етапу інформація, інформаційні ресурси перетворились на: стратегічний ресурс економічного і науково-технологічного прогресу, життєдіяльності і розвитку соціальних і біологічних систем; важливий фактор успішної внутрішньої і зовнішньої політики та національної безпеки; об'єкт виробництва, товарних відносин і конкуренції [4].

В Україні захист інформації детально регламентований переважно щодо державної таємниці та конфіденційної інформації, що є власністю держави, а також щодо інформації, яка циркулює в інформаційній, телекомунікаційній або інформаційно-телекомунікаційній системі (далі – ІТС). Захист інформації в ІТС визначається як діяльність, спрямована на запобігання несанкціонованим діям щодо інформації в системі [12, ст. 1]. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України здійснює оцінку стану захищеності державних інформаційних ресурсів в ІТС [14, п. 3], визначає порядок координації діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових формувань, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності з питань запобігання, виявлення та усунення наслідків несанкціонованих дій щодо державних інформаційних ресурсів в ІТС [15] тощо.

Однак інформаційні ресурси держави містяться не лише в ІТС, вони є складовими бібліотечних, архівних, науково-технічних та інших систем. Як закріплено у Законі України “Про інформацію”, до інформаційних ресурсів України входить уся належна їй інформація, незалежно від змісту, форм, часу і місця створення. Україна самостійно формує інформаційні ресурси на своїй території і вільно розпоряджається ними, за винятком випадків, передбачених законами і міжнародними договорами [13, ст. 53]. Перша норма стосується визначення обсягу поняття “інформаційні ресурси держави” і, на нашу думку, зумовлює дещо розширене його тлумачення. Пропонуємо розмежовувати поняття “інформаційні ресурси держави” та “інформаційний простір держави” як такі, що є основою інформаційного суверенітету держави. Причому інформація, яку включаємо до змісту поняття “інформаційний простір держави”, може переходити до змісту поняття “інформаційні ресурси держави”, наприклад, коли органи державної статистики систематизують певні кількісні показники, правоохоронні органи обробляють і узагальнюють інформацію про правопорушення тощо. Можливим є “перехід” інформації і у зворотному напрямі: з “ресурсів” до “простору”, коли представниками органів державної влади оприлюднюються певні систематизовані відомості, які у поширюються у ЗМІ.

Варто також зазначити про необхідність здійснювати захист інформації не лише в ІТС, а й інших видів інформаційних ресурсів держави, зокрема електронних. Спроби регламентувати відповідні відносини були. Створено національний реєстр електронних інформаційних ресурсів (далі – Національний реєстр), тобто інформаційно-телекомуні-

каційну систему, призначену для реєстрації, обліку, накопичення, оброблення і зберігання відомостей про склад, зміст, розміщення, умови доступу до електронних інформаційних ресурсів та задоволення потреб юридичних і фізичних осіб в інформаційних послугах. До Національного реєстру включаються е-ресурси органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших юридичних осіб публічного права, доступ до яких здійснюється через телекомунікаційні мережі загального користування. Включення до Національного реєстру е-ресурсів приватної форми власності здійснюється на добровільних засадах [17, п. 7].

Крім того, Наказ Міністерства зв'язку України № 153 від 29 травня 2005 р. “Про порядок державної реєстрації електронних інформаційних ресурсів” було скасовано, як такий, що не відповідає принципам державної регуляторної політики у сфері інформатизації. Хоча, на нашу думку, у порядку державної реєстрації електронних інформаційних ресурсів закладалися досить прогресивні положення, відповідно до яких, наприклад, е-ресурс не повинен був містити:

- закликів до захоплення державної влади, насильницької зміни конституційного ладу, порушення територіальної цілісності і недоторканності України;
- інформації, що містить пропаганду тероризму, війни, геноциду або культу насильства і жорстокості;
- інформації, яка дискримінує особу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного чи соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;
- інформації, що може зашкодити честі, гідності або діловій репутації окремих осіб;
- інформації, яка містить ненормативну лексику;
- інформації порнографічного характеру [16].

Загалом, аналіз нормативно-правових актів щодо захисту інформації свідчить про малосистемний зміст відповідної діяльності. Не чітко визначені загрози різним видам інформації, на концептуальному рівні не закріплено перелік органів державної влади, повноваження яких дозволяли б повністю захистити інформаційні ресурси держави. Наслідком таких, здавалося б, теоретичних недоліків стає, приміром, неконтрольоване несанкціоноване поширення баз даних, сформованих у органах державної влади, які містять докладну інформацію про майновий стан фізичних та юридичних осіб, місце їх проживання (реєстрації), телефони та інші персональні дані.

Окремі дослідники пропонують “для забезпечення ефективного державного контролю та захисту інформаційних ресурсів в Україні” створити державний реєстр інформаційних ресурсів [3, с. 13-14]. Погоджуємось з пропозицією, але наголошуємо на обов'язковому врахуванні при створенні реєстру такого концептуального положення: *державні інформаційні ресурси – це не завжди інформація, яка є власністю держави*. Держава в особі її органів задля забезпечення комплексу прав людини і основоположних свобод, захисту інтересів суспільства виконує визначені законом функції, реалізація яких завжди пов'язана з необхідністю збирання, отримання, зберігання і використання певних відомостей. Так, наприклад, для реалізації правоохоронної функції органи держави наділені правом отримувати різну інформацію, зокрема й таку, що становить таємницю фізичної чи юридичної особи. Отримуючи такі відомості, органи держави стають, як мінімум, володільцями і користувачами такої інформації. Саме у зв'язку з тим, що до державних інформаційних ресурсів нерідко включають і відомості, які належать недержавним суб'єктам, варто враховувати необхідність захисту таких відомостей.

Загальним висновком із проведеного дослідження є визначений зміст поняття “інформаційні ресурси держави” – це взаємозв'язана, упорядкована, систематизована, закріп-

лена на матеріальних носіях інформація, яка створена, зібрана на законних підставах органами державної влади або іншими суб'єктами за рахунок державного бюджету.

Інформаційні ресурси та інформаційний простір держави вважаємо основними об'єктами забезпечення інформаційної безпеки держави, основою інформаційного суверенітету України.

При формуванні організаційно-правових основ захисту інформаційних ресурсів держави варто враховувати той факт, що до таких ресурсів нерідко включають і відомості, які належать недержавним суб'єктам: фізичним та юридичним особам.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямку визначаємо теоретичне обґрунтування критеріїв для класифікації інформаційних ресурсів держави задля формування єдиного державного реєстру інформаційних ресурсів України.

Використана література

1. Арістова І.В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України : організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / І.В. Арістова. – К., 2002. – 476 с.
2. Соснін О. Національні інформаційні ресурси у сучасних умовах: проблемні питання вітчизняного законодавства // Право України. – 2003. – № 10. – С. 124-128.
3. Сировой О.В. Організаційно-правові засади управління інформаційними ресурсами органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Сировой / Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2006. – 20 с.
4. Олійник О. В. Організаційно-правові засади захисту інформаційних ресурсів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Олійник. – К., 2006. – 201 с.
5. Про державну таємницю : Закон України : [від 21 січня 1994 року] // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
6. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України : [від 23 лютого 2006 року] // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 258.
7. Мацюк В.Я. Використання інформаційного ресурсу підрозділами податкової міліції для прийняття управлінського рішення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.Я. Мацюк / Держ. податк. адмін. України. – Ірпінь, 2004. – 16 с.
8. Про бібліотеки і бібліотечну справу : Закон України : [від 27 січня 1995 року] // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 7. – Ст. 45.
9. Концепція формування системи національних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України : [від 5 травня 2003 р. № 259-р].
10. Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму : Постанова Кабінету Міністрів України : [від 10.12.2003 р. № 1896].
11. Про науково-технічну інформацію : Закон України : [від 25 червня 1993 року] // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 33. – Ст. 345.
12. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України : [від 5 липня 1994 року (нова редакція)] // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.
13. Про інформацію : Закон України : [від 2 жовтня 1992 року (зі змінами)] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48 від 01.12.1992.
14. Порядок оцінки стану захищеності державних інформаційних ресурсів в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, затверджений : Наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : [від 4 липня 2008 року № 112] // Офіційний вісник України. – 2008. – № 56. – Ст. 1897.
15. Порядок координації діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових формувань, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності з питань запобігання, виявлення та усунення наслідків несанкціонованих дій щодо державних інформаційних ресурсів в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекому-

нікаційних системах : Наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України : [від 10 червня 2008 року № 94] // Офіційний вісник України. – 2008. – № 52. – Ст. 1753.

16. Про затвердження Порядку проведення державної реєстрації електронних інформаційних ресурсів : Наказ Мінтрансзв’язку України : [від 27 квітня 2005 року № 153] (втратив чинність) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 20. – Ст. 1111.

17. Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України : [від 17 березня 2004 року № 326] // Офіційний вісник України. – 2004. – № 11. – Ст. 665.

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