

УДК 341.217:342.52

**МАРУЩАК А.І.**, доктор юридичних наук, професор,  
директор Навчально-наукового інституту перепідготовки та підвищення  
кваліфікації кадрів СБУ Національної академії Служби безпеки України  
**ПЕТРОВ С.Г.**, кандидат юридичних наук, співробітник СБ України

## ЗМІСТ ПОНЯТТЯ “ДЕРЖАВНІ ЕЛЕКТРОННІ ІНФОРМАЦІЙНІ РЕСУРСИ”

**Анотація.** У статті досліджується зміст поняття “державні електронні інформаційні ресурси”. На основі аналізу нормативно-правових актів і поглядів науковців сформульовано відповідне визначення.

**Ключові слова:** інформація, ресурс, державні інформаційні ресурси, державні електронні інформаційні ресурси.

**Аннотация.** В статье исследуется содержание понятия “государственные электронные информационные ресурсы”. На основании анализа нормативно-правовых актов и взглядов ученых сформулировано соответствующее определение.

**Ключевые слова:** информация, ресурс, государственные информационные ресурсы, государственные электронные информационные ресурсы.

**Summary.** The article deals with meaning of the term “State Electronic Information Resources”. Appropriate definition is formulated based upon the legal acts and scientific views analysis.

**Keywords:** information, resources, state information resources, state electronic information resources.

**Постановка проблеми.** У чинних нормативно-правових актах України використовується низка термінів у сфері інформаційно-правових відносин, які не завжди є взаємоузгодженими між собою. Наприклад, “інформаційний ресурс”, “державні ресурси”, “державні інформаційні ресурси”, “державні електронні інформаційні ресурси” тощо. Від змісту відповідних понять залежить обсяг повноважень окремих органів державної влади, відповідальних за формування і здійснення державної інформаційної політики, захист інформації, протидію кіберзлочинності тощо. Таким чином, виникає потреба у науково-теоретичному обґрунтуванні змісту відповідних понять, зокрема поняття “державні електронні інформаційні ресурси”.

**Результати аналізу наукових публікацій** свідчать про те, що питання визначення змісту поняття “державні електронні інформаційні ресурси” було предметом досліджень лише частково. У вітчизняній юридичній літературі науковим розвідкам цієї проблематики в різні часи приділяли увагу такі фахівці, як В. Брижко, В. Бутузов, О. Довгань, В. Пилипчук, О. Юрченко, К. Тітуніна та інші. Крім того, до розкриття даного питання долучалися дослідники технічних наук О. Юдін і С. Бучик. Питання кримінальної відповідальності за несанкціоноване втручання в роботу державних електронних інформаційних ресурсів або інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем, критичних об’єктів національної інформаційної інфраструктури розглядав М.В. Плугатир [1]. Серед зарубіжних авторів виокремлюємо роботи таких вчених, як П. Флетчер, З. Недовіч-Будіч, М. Фіні, А. Раябіфард, Я. Вільямсон та інших.

**Метою статті** є визначення поняття “державні електронні інформаційні ресурси” та його співвідношення з іншими поняттями інформаційного права України, зокрема з поняттям “електронний документ”.

**Виклад основного матеріалу.** У цій роботі поняття “ресурси” використовуємо у класичному значенні, а саме: “ресурси (від франц. *ressource* – “допоміжні засоби”) – запаси, джерела чого-небудь, які можна використати в разі потреби; засіб, можливість, якими можна скористатися в разі необхідності” [2].

Розглянемо підходи законодавця і наукові погляди на питання щодо змісту загального поняття “інформаційні ресурси”. Закон України “Про Національну програму інформатизації” визначає інформаційний ресурс як сукупність документів у інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо) [3]. Таким чином, формально законодавець не вказує на електронну форму таких документів. Однак, зважаючи на предмет регулювання зазначеного закону, а саме його спрямування на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки, робимо висновок, що йдеться про електронні інформаційні ресурси.

Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні у 2013 році визначає інформаційний ресурс як систематизовану інформацію або знання, що мають цінність у певній предметній області і можуть бути використані людиною в своїй діяльності для досягнення певної мети [4]. Це визначення у порівнянні із попереднім відображає усю сукупність інформації (як в електронній формі, так і у паперовій), що потрапляє до обсягу поняття “інформаційні ресурси”. Однак, це вступає у протиріччя з обґрунтованими, на нашу думку, ознаками інформаційних ресурсів, які запропоновані І.В. Мукомелою, зокрема:

- 1) систематизованість за певним критерієм у вигляді документа або масиву документів;
- 2) матеріальний характер, тобто існування можливе тільки в зафіксованому на матеріальних носіях вигляді (зручному для формування, зберігання, використання, поширення і сприйняття інформації органами чуття людини);
- 3) їх цінність – відображення значущої інформації для суспільства, держави, особистості;
- 4) невичерпність, тобто при використанні, поширенні, зберіганні інформаційні ресурси умовно не знищуються;
- 5) об’єктивна необхідність в досягненні певного результату/цілей [5, с. 194].

Як бачимо, дослідник виділяє однією із ознак інформаційних ресурсів їх матеріальний характер, тобто існування тільки в зафіксованому на матеріальних носіях вигляді. Під подібну характеристику не завжди підпадають знання, які, наприклад, існують у пам’яті людини.

Еволюція змісту поняття “державні інформаційні ресурси” має цікаві особливості нормативного закріплення відповідної дефініції. Так, наприклад, у березні 2014 року у законодавство України внесено наступне визначення: “державні інформаційні ресурси – інформація, яка перебуває у володінні державних органів, військових формувань, а також інформація, створення якої передбачено законодавством та яка обробляється фізичними або юридичними особами відповідно до наданих їм повноважень суб’єктами владних повноважень” [6]. Як бачимо, акцент зроблено на володінні інформацією державними органами і на обробку за їх дорученням фізичними або юридичними особами. З незрозумілих причин до визначення поняття не включено право державних органів на використання і розпорядження такою інформацією. Також не вказано характеристику систематизованості таких відомостей і їх зв’язок з інформаційними технологіями.

Вже у квітні 2014 року зазначені недоліки були виправлені при схваленні нової редакції Закону України “Про Державну службу спеціального зв’язку та захисту інформації України”. Закріплено наступне визначення поняття: “державні інформаційні ресурси – систематизована інформація, що є доступною за допомогою інформаційних технологій, право на володіння, використання або розпорядження якою належить державним органам, військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, державним підприємствам, установам та організаціям, а також інформація, створення якої передбачено законодавством та яка обробляється фізичними або юридичними особами відповідно до наданих їм повноважень суб’єктами владних повноважень” [7].

Зазначимо, що у 2009 році “інформаційні ресурси держави” у науковому обігу визначали як “взаємопов’язану, упорядковану, систематизовану, закріплену на матеріальних носіях інформацію, створену, зібрану на законних підставах органами державної влади або іншими суб’єктами за рахунок державного бюджету” [8]

Законодавство України містить суміжний до досліджуваного термін “національні електронні інформаційні ресурси”. Зміст відповідного поняття полягає в наступному: національні (електронні інформаційні – від *Авт.*) 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]. Як бачимо, державні електронні інформаційні ресурси є одним із видів національних електронних інформаційних ресурсів.

Дослідники питань електронного урядування виділяють чотири основні групи принципів організації національних електронних інформаційних ресурсів: принципи організації державних e-IP (для державної служби), принципи організації громадянських e-IP (для громадян), принципи організації підприємницьких (бізнесу) e-IP (для юридичних осіб), принципи організації e-IP для міжнародної спільноти (Інтернет-ресурси) [10, с. 130]. Вважаємо, що для державних електронних інформаційних ресурсів важливими є перші три принципи організації у випадках, коли такі ресурси створені (зібрані) за рахунок державного бюджету і використовуються для потреб державного управління, суспільства і окремих юридичних та фізичних осіб.

Дослідники технічної науки вказують на такі характеристики національних інформаційних ресурсів (national information resources) як: 1) віднесення їх до результатів інтелектуальної діяльності в усіх сферах життєдіяльності людини, суспільства і держави; 2) їх споживчу цінність (політичну, економічну, наукову, освітню, соціокультурну, оборонну, ринкову, історичну, інформаційну тощо) [11].

Перейдемо безпосередньо до розгляду змісту поняття “державні електронні інформаційні ресурси”.

У 2011 році у Положення про Реєстр інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, було внесено зміни, згідно з якими “державні електронні інформаційні ресурси” визначалися як “відображена та задокументована в електронному вигляді інформація, необхідність захисту якої визначено законодавством” [12]. Таким чином, вказується на наступні ознаки таких ресурсів: відображення (задокументованість) в електронному вигляді і передбачена законодавством України необхідність захисту.

Концепція формування системи національних електронних інформаційних ресурсів містить визначення “державних ресурсів” (як складової національних електронних інформаційних ресурсів): “ресурси, які є об’єктом права державної власності” [9].

Суттєву видову характеристику державних ресурсів у системі національних електронних інформаційних ресурсів зустрічаємо у Положенні про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів, аналізуючи яке виокремлюємо такі види державних електронних інформаційних ресурсів: кадастри, державні та інші обов'язкові класифікатори, а також інформаційні системи, які забезпечують їх функціонування та використовують інформацію з них (далі – е-ресурси) [13]. Крім того, до Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів включаються е-ресурси суб'єктів владних повноважень, а включення до Національного реєстру е-ресурсів приватної форми власності здійснюється на добровільних засадах [14].

Реалізація державної політики у сфері державних ресурсів полягає, зокрема у розв'язанні таких завдань:

- систематизація, забезпечення доступу до наявних державних ресурсів та їх актуалізація;
- формування та забезпечення ефективного використання державних ресурсів органами державної влади;
- вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема визначення порядку і умов користування, оплати робіт, пов'язаних з формуванням, використанням, та захистом державних ресурсів;
- координація діяльності органів державної влади і недержавних структур у сфері формування, використання та захисту державних ресурсів.

Причому концептуальний документ вказує на необхідність “сприяти залученню недержавних структур для надання інформаційних послуг з використанням державних ресурсів” [9].

На сьогодні законодавство України містить перелік пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів (хоча і з метою запровадження електронної взаємодії – *від Авт.*). До таких віднесено: Державний земельний кадастр, Державний реєстр актів цивільного стану громадян, Державний реєстр виборців, Державний реєстр загальнообов'язкового державного соціального страхування, Державний реєстр обтяжень рухомого майна, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Державний реєстр фізичних осіб-платників податків, Електронна система охорони здоров'я, Єдина державна електронна база з питань освіти, Єдина інформаційна система Міністерства внутрішніх справ, Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги, Єдиний державний демографічний реєстр, Єдиний державний реєстр Міністерства внутрішніх справ стосовно зареєстрованих транспортних засобів та їх власників, Єдиний державний реєстр судових рішень, Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Єдиний реєстр довіреностей, Єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів, Єдиний реєстр об'єктів державної власності, Реєстр платників податку на додану вартість [14].

Саме зазначені реєстри становлять основу державних електронних інформаційних ресурсів з відкритим доступом, такі ресурси є предметом державного захисту. Звичайно, їх перелік з часом буде розширюватися. Такий висновок робимо на основі аналізу деяких концептуальних документів.

Так, наприклад, Концепція розвитку електронного урядування в Україні передбачає розвиток електронної взаємодії суб'єктів владних повноважень на базі системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, у тому

числі підключення базових державних реєстрів і баз даних, центрів надання адміністративних послуг, а також розвиток транскордонної електронної взаємодії. Базова інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура електронного урядування буде формуватися шляхом запровадження, розвитку та взаємодії таких державних інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем:

- система електронної взаємодії органів виконавчої влади;
- система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;
- інтегрована система електронної ідентифікації та аутентифікації;
- електронний кабінет громадянина;
- веб-портал електронного урядування gov.ua, у тому числі єдиний державний веб-портал відкритих даних та єдиний державний портал адміністративних послуг;
- спеціальні захищені мережі передачі даних, у тому числі національної системи конфіденційного зв'язку;
- захищена електронна пошта;
- захищені центри обробки даних, у тому числі з використанням хмарних технологій;
- формування базових державних реєстрів, у тому числі оцифрування паперових носіїв, та покращення якості даних в державних реєстрах.

Крім того, з одним із завдань Концепції розвитку електронного урядування в Україні є визначення єдиних правил та вимог до створення, ведення і функціонування державних електронних інформаційних ресурсів та запровадження національного реєстру електронних інформаційних ресурсів, а також забезпечення захисту інформації в державних електронних інформаційних ресурсах [15].

Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні передбачає зокрема запровадження міжвідомчої електронної взаємодії, відкриття доступу до державних інформаційних ресурсів [16]. Таким чином, з часом розширюватиметься обсяг державних електронних інформаційних ресурсів, можливості доступу до них, і, як наслідок, підвищуватимуться вимоги щодо їх захисту від кіберзагроз.

На нашу думку, до обсягу поняття “державні електронні інформаційні ресурси” мають включатися й інші ресурси, що не потрапляють до зазначених вище реєстрів, наприклад, електронна інформаційна система “Електронний Уряд” [17]. У сучасних умовах масованих кібератак проти державних електронних інформаційних ресурсів модифікація інформації (поширення “рейкових” даних) або блокування роботи системи “Електронний Уряд” може завдавати серйозних репутаційних та фінансових збитків як державі, так і громадянам та юридичним особам, оскільки останнім надаються інформаційні та інші послуги шляхом використання цієї системи [18].

Крім того, до обсягу поняття “державні електронні інформаційні ресурси” відносимо також систему електронної взаємодії таких ресурсів, яка забезпечує виконання Закон України “Про адміністративні послуги” [19], і загалом Єдиного державного порталу адміністративних послуг [20].

Оскільки державні електронні інформаційні ресурси створюються відповідно до закону та за рахунок державного бюджету, їх формування, використання та захист є предметом правового регулювання. Дослідники науки державного управління за результатами аналізу державного регулювання у сфері інформатизації іноземних держав визначають, що поряд з державними електронними інформаційними ресурсами врегульовуються також відносини щодо інформаційних та інформаційно-комунікаційних систем органів державної влади, органів місцевого самоврядування,

закладів, підприємств, установ, організацій, що перебувають у державній чи комунальній власності; електронних адміністративних послуг тощо [21]. Безумовно, характерною ознакою державних ресурсів є урегульованість таких відносин на рівні нормативно-правових актів.

Інші дослідники модифікують визначення, пропонують вважати “інформаційні державно-управлінські ресурси” результатом “інтелектуальної діяльності людини, котрі можна безпосередньо реалізувати в суб’єкт-об’єктній взаємодії процесів державного управління” [22].

Дослідники технічних наук пропонують розуміти під “державними електронними інформаційними ресурсами” (state electronic information resources) – державні інформаційні ресурси незалежно від їх змісту, форми, часу і місця створення, які існують та використовуються в електронному вигляді та призначені для задоволення потреб громадян, суспільства, держави” [11]. Визначальними, на думку вчених, є такі ознаки як існування та використання в електронному вигляді, а також спрямованість на задоволення потреб громадян, суспільства, держави.

### **Висновки.**

Підсумовуючи викладене, та з урахуванням визначення поняття “інформація” [23], формулюємо наступне визначення поняття “державні електронні інформаційні ресурси”: *систематизована, закріплена на матеріальних носіях і/або відображена в електронному вигляді інформація, право на володіння, використання або розпорядження якою належить державі або яка обробляється фізичними чи юридичними особами відповідно до наданих їм повноважень суб’єктами владних повноважень, призначена для задоволення потреб громадянина, суспільства, держави.*

**Перспективами подальших наукових пошуків** визначаємо питання охорони і захисту державних електронних інформаційних ресурсів від протиправних посягань.

### **Використана література**

1. Плугатир М.В. Кримінальна відповідальність за несанкціоноване втручання в роботу державних електронних інформаційних ресурсів та систем, критичних об’єктів національної інформаційної інфраструктури. *Митна справа*. 2014. № 1(91). Ч. 2. Кн. 1. С. 130-136.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL: <http://www.lingvo.ua/uk/Internet/uk-ru/ресурси>
3. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.98 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 27. Ст. 181.
4. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінет Міністрів України від 15.05.13 р. № 386-р. *Урядовий кур’єр*. 13.06.13 р., № 105.
5. Мукомела І.В. Інформаційні ресурси та їх вплив на державно-правовий розвиток. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 26. С. 190-202.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про інформацію” та Закону України “Про доступ до публічної інформації”: Закон України від 27.03.14 р. № 1170-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 22. Ст. 816.
7. Про внесення змін до Закону України “Про Державну службу спеціального зв’язку та захисту інформації України”: Закон України від 09.04.14 р. № 1194-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 25. Ст. 890.
8. Марущак А.І. Інформаційні ресурси держави: зміст та проблема захисту. *Правова інформатика*. № 1(21)/2009. С. 64-70.

9. Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.05.03 р. № 259-р. *Офіційний вісник України*. 2003. № 18. Ст. 864.
10. Приймак Ю. Розвиток електронного урядування в Україні: організація національних електронних інформаційних ресурсів. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/upload/2013/11/2011-4-18.pdf>
11. Юдін О.К., Бучик С.С. Державні інформаційні ресурси. Методологія побудови класифікатора загроз: монографія. Київ: НАУ, 2015. 214 с.
12. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань доступу до інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.11 р. № 938. *Урядовий кур'єр*. 13.09.11 р. № 167.
13. Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.04 р. № 326. *Офіційний вісник України*. 2004. № 11. Ст. 665.
14. Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: Постанова Міністрів України від 10.05.18 р. № 357. *Урядовий кур'єр*. 30.05.18 р. № 100.
15. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.17 р. № 649-р. *Урядовий кур'єр*. 27.09.17 р. № 181.
16. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.16 р. № 918-р. *Урядовий кур'єр*. 20.12.16 р. № 240.
17. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.03 р. № 208. *Офіційний вісник України*. 2003. № 9. Ст. 378. Стор. 112.
18. Про затвердження Переліку і Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”: Наказ Держкомзв'язку та інформатизації від 15.08.03 р. № 149. *Офіційний вісник України*. 2003. № 48. Ст. 2547.
19. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.12 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
20. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова Кабінет Міністрів України від 03.01.13 р. № 13. *Урядовий кур'єр*. 17.01.13 р. № 10.
21. Котелевець Д.М. Модель взаємодії органів державної влади під час регулювання сфери зв'язку та інформатизації. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1(48). С. 38-44.
22. Пахомова І.А. До питання систематизації інформаційного законодавства на державній службі. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Сер. “Право”. 2016. Вип. 22. С. 108-112.
23. Про внесення змін до Закону України “Про інформацію”: Закон України від 13.01.11 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 313.

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