

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО



Балакаре́ва Ірина Миколаївна,
*кандидат юридичних наук,
завідувач наукового сектору
Науково-дослідного інституту державного
будівництва та місцевого самоврядування,
Національна академія правових наук України,
Україна, м. Харків
e-mail: sorokunirina@gmail.com
ORCID 0000-0001-8312-0216*



Жук Аліна Вадимівна,
*студентка 2-го курсу 14 групи
Інституту прокуратури та кримінальної юстиції,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків
e-mail: alina1409@ukr.net*

doi: 10.21564/2414–990x.141.131936
УДК 342.95

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНИМИ РЕСУРСАМИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО–ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Досліджено організаційно-правові аспекти державного управління інформаційними ресурсами. Вивчено напрямки інформаційної політики на сучасному етапі. Проведено аналіз законодавства щодо регулювання діяльності у сфері інформації.

Ключові слова: інформація; інформаційне суспільство; державна інформаційна політика; інформаційні ресурси; класифікація інформаційних ресурсів.

Балакарева И. Н., кандидат юридических наук, заведующая научным сектором Научно-исследовательского института государственного строительства и местного самоуправления, Национальная академия правовых наук Украины, Украина, г. Харьков.
e-mail : sorokunirina@gmail.com ; ORCID 0000-0001-8312-0216

Жук А. В., студентка 2-го курса 14 группы Института прокуратуры и уголовной юстиции Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков.
e-mail : alina1409@ukr.net

Государственное управление информационными ресурсами: организационно-правовой аспект

Исследуются организационно-правовые аспекты государственного управления информационными ресурсами. Изучаются направления информационной политики на современном этапе. Проведен анализ законодательства по регулированию деятельности в сфере информации.

Ключевые слова: информация; информационное общество; государственная информационная политика; информационные ресурсы; классификация информационных ресурсов.

Вступ. Перехід до постіндустріального суспільства передбачає трансформацію політичних інститутів та державного управління з урахуванням вимог інформаційної епохи. Процеси і зміни, пов'язані із формуванням інформаційного суспільства, підвищують суспільне значення і роль інформаційних відносин та інформаційної діяльності, що в свою чергу зумовлює істотне збільшення обсягів правового регулювання в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державної інформаційної політики в Україні присвячено праці таких українських дослідників, як: І. Арістова (I. Aristova), Г. Атаманчук (H. Atamanchuk), Н. Грицяк (N. Hrytsiak), Л. Губерський (L. Huberskyi), В. Дзюндзюк (V. Dziundziuk), Б. Кормич (B. Kormych), О. Кравцов (O. Kravtsov), О. Крюков (O. Kriukov), Б. Курашвілі (B. Kurashvili), Ю. Машкаров (Yu. Mashkarov), Д. Мельник (D. Melnyk), О. Мостковенко (O. Mostkovenko), В. Негодченко (V. Nehodchenko), Ю. Нестеряк (Yu. Nesteriak), О. Орлов (O. Orlov), В. Пашкова (V. Pashkova), О. Соснін (O. Sosnin), В. Стеклов (V. Stieklov), О. Червякова (O. Cherviakova), С. Чукут (S. Chukut), О. Шевчук (O. Shevchuk), О. Яременко (O. Yaremenko) та ін.

Актуальність обраної теми зумовлена стрімким розвитком інформаційного суспільства, сучасних інформаційних технологій, які мають величезний вплив на економічну, соціальну, політичну, культурну та інші сфери суспільного життя та розвитку держави в цілому. Новий етап суспільства характеризується, перш за все, розвитком комп'ютерних і телекомунікаційних технологій, тому основою сучасного суспільства стає інформація. Отже, постає питання щодо проведення державної політики у сфері управління інформаційними ресурсами, оскільки вони формуються в процесі діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб та громадських організацій. І саме держава повинна сприяти створенню єдиного інформаційного простору.

Актуальність теми також спричинена недосконалістю правового регулювання інформаційним сектором держави, а також дещо повільним розвитком державного управління інформаційними ресурсами.

Метою статті є визначення основних напрямів державної інформаційної політики в Україні шляхом аналізу функцій органів державної влади, що здійснюють управління в інформаційній сфері та реалізують державну інформаційну політику.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі спостерігається кілька підходів до визначення державної інформаційної політики. Так, В. С. Пашкова розглядає інформаційну політику як сукупність законів і положень, присвячених створенню, виробництву, збиранню, зберіганню та організації розповсюдження інформації і доступу до неї. Дослідниця вважає, що основне значення інформаційної політики полягає в тому, що вона «впливає на шляхи, якими окрема особа і суспільство в цілому робить політичний, економічний та соціальний вибір» [1, с. 4].

У свою чергу О. В. Соснін поняття державної інформаційної політики прирівнює до державної політики інформатизації, тобто побудови інформаційного суспільства. Під інформатизацією він розуміє глобальний процес, який супроводжується кардинальною зміною структури і характеру світового економічного і соціального розвитку, переходом до наукомісткого виробництва, нових видів інформаційного обміну і впливає на більшість сфер суспільної діяльності, змінюючи характер світового розвитку, соціально-економічні відносини, рівень і якість життя всіх членів суспільства [2, с. 35–38]. Інші автори державну інформаційну політику розглядають як легалізований, контролюючий та організуючий процес впливу органів державної влади на інформаційну сферу, використовуючи різноманітні механізми, засоби та інструменти [3–4].

Чинне законодавство не містить визначення поняття «державна інформаційна політика». Лише у Законі України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ (у попередній редакції) державна інформаційна політика визначалась як сукупність основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації. Нова редакція вказаного Закону у ст. 3 визначає виключно основні напрямки державної інформаційної політики: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [5].

Таким чином, державну інформаційну політику можна визначити як сукупність напрямів та способів реалізації цілого комплексу взаємопов'язаних заходів

правового та організаційного характеру, спрямованих на отримання, використання, поширення та зберігання інформації, у результаті чого відбувається процес впливу уповноважених на те суб'єктів (насамперед, відповідних органів державної влади) на об'єкт управління з метою досягнення необхідного результату.

Одним із пріоритетних напрямків розвитку інформаційного суспільства в Україні є формування і використання національних інформаційних ресурсів. Вони включають інформацію та знання, а також лінгвістичні засоби, що застосовуються для опису конкретної предметної галузі і для доступу до інформації та знань. У процесі формування і використання інформаційних ресурсів здійснюється збір, обробка, збереження, пошук і видача інформації за запитами або регламентом [6, с. 101; 8].

Закон України «Про національну програму інформатизації» від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР містить найбільш універсальне визначення інформаційного ресурсу. Згідно зі ст. 1 Закону інформаційний ресурс – це сукупність документів в інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо) [7]. Вищенаведене поняття унормовано й у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2013 р., – як систематизована інформація або знання, що мають цінність у певній предметній області і можуть бути використані людиною в своїй діяльності для досягнення певної мети [8].

На думку науковців, систему національних інформаційних ресурсів становлять як державні, так і недержавні інформаційні ресурси. При цьому до державних інформаційних ресурсів належать такі, які утворені для забезпечення діяльності державних органів і вироблені в результаті такої діяльності, а також утворені недержавними організаціями за замовленням та в інтересах державних органів [9].

Нормативно-правове визначення державних інформаційних ресурсів міститься у Законі України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 23.02.2006 р. № 3475-IV. Це 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 [10].

Відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 3 вказаного Закону завдання з формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, телекомунікацій, захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах і на об'єктах інформаційної діяльності, а також у сферах використання держав-

них інформаційних ресурсів в частині захисту інформації тощо покладено на Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань організації спеціального зв'язку та захисту інформації є Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (далі – Адміністрація Держспецзв'язку). Адміністрація Держспецзв'язку забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації, кіберзахисту телекомунікацій і користування радіочастотним ресурсом України [11].

Основними завданнями Адміністрації Держспецзв'язку є:

1) забезпечення формування та реалізація: державної політики у сферах криптографічного і технічного захисту інформації, захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах і на об'єктах інформаційної діяльності, а також у сферах використання державних інформаційних ресурсів в частині захисту інформації, протидії технічним розвідкам, функціонування, безпеки та розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку; у сферах захисту в кіберпросторі державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, здійснення державного контролю у таких сферах; а також

2) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері електронного документообігу в частині захисту інформації державних органів та органів місцевого самоврядування, розроблення та впровадження електронного цифрового підпису, крім питань правового регулювання його застосування, у державних органах та органах місцевого самоврядування; тощо [11].

На виконання своїх завдань цей орган:

– устанавлює порядок ведення та управління реєстром інформаційно-телекомунікаційних систем державних органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, ведення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів органів державної влади (пп. 16 п. 4 Положення);

– здійснює державний контроль за станом захисту у кіберпросторі державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури (пп. 20-1 п. 4 Положення);

– розробляє критерії і порядок оцінки стану захищеності державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах, організовує оцінку стану захищеності державних інформаційних ресурсів (пп. 30 п. 4 Положення);

– розробляє та затверджує єдині технічні вимоги щодо захисту Єдиного веб-порталу державних органів, контролює додержання цих вимог (пп. 31 п. 4 Положення);

– погоджує проекти (завдання) створення та розвитку інформаційно-телекомунікаційних систем, систем спеціального зв'язку, у яких оброблятимуться державні інформаційні ресурси та інформація, вимога щодо захисту якої встановлена законом, систем електронного документообігу (в частині захисту інформації) та електронного цифрового підпису, організовує проведення їх експертної оцінки (пп. 32 п. 4 Положення) тощо [11].

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, є Державне агентство з питань електронного урядування України [12]. Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 492.

Основними завданнями Агентства є:

1) реалізація державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства;

2) внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначеній сфері.

Відповідно до покладених на нього завдань Агентство:

– організовує проведення прогностно-аналітичних досліджень стану розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування та сфери інформатизації;

– здійснює державну реєстрацію електронних інформаційних ресурсів державних органів, органів місцевого самоврядування та інших юридичних осіб публічного права, доступ до яких здійснюється через телекомунікаційні мережі загального користування, та видає відповідні свідоцтва;

– забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, належне функціонування Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України з можливістю інтеграції інформаційних ресурсів центральних та місцевих органів виконавчої влади, що розміщені в Інтернеті;

– проводить моніторинг інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади та про його результати інформує щороку Кабінет Міністрів України;

– координує діяльність органів виконавчої влади, пов'язану із створенням та інтеграцією електронних інформаційних систем і ресурсів в Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та наданням інформаційних та інших послуг через електронну інформаційну систему «Електронний Уряд»;

– координує та контролює роботи, пов'язані із створенням, веденням і забезпеченням функціонування Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів, визначає правила користування ним.

Виконання функції генерального державного замовника Національної програми інформатизації також покладено на Агентство, зокрема: здійснення моніторингу у сфері інформатизації; погодження галузевих, регіональних про-

грам та проектів інформатизації, програм та проектів інформатизації органів місцевого самоврядування, здійснення їх координації тощо.

Державне агентство здійснює заходи щодо розвитку електронного урядування, створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів та єдиного державного веб-порталу відкритих даних.

У межах повноважень, передбачених законом, Агентство здійснює заходи щодо функціонування електронного документообігу; визначає особливості захисту державних інформаційних ресурсів або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом; бере участь у визначенні пріоритетних напрямів інформатизації та забезпеченні інформаційної безпеки держави; створенні, впровадженні та забезпеченні функціонування інформаційних систем, необхідних для функціонування загальнодержавної інформаційної системи; створенні Єдиного державного порталу адміністративних послуг та ін.

Висновки. Специфічна природа та структура інформаційної сфери, в основі якої є інформація в процесі обігу в суспільстві і державі, обумовлює високий рівень її складності як об'єкта державного управління. Одним з ефективних заходів у цьому напрямі є вдосконалення системи органів державного управління інформаційними ресурсами. Аналіз правового статусу органів державного управління інформаційними ресурсами дає можливість зробити висновок про те, що держава ставить за мету сконцентрувати управлінські зусилля на гуманітарних та технічних аспектах інформаційних відносин. Ключовими органами, що здійснюють управління інформаційними ресурсами, є Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та Державне агентство з питань електронного урядування України.

На нашу думку, з метою оптимізації адміністративного законодавства, що регулює різноманітні аспекти захисту національного інформаційного простору від негативних інформаційних впливів, було б доцільно доповнити перелік основних напрямів державної інформаційної політики, закріплених у Законі України «Про інформацію», такими: сприяння формуванню ринку інформаційних ресурсів, послуг, інформаційних систем і технологій, засобів їх забезпечення; розвиток адміністративного законодавства у сфері інформаційних процесів (у тому числі приведення законодавчої бази у відповідність до міжнародних стандартів у цій сфері), інформатизації і захисту інформації; підтримка проектів і програм інформатизації; правове регулювання функціонування в Україні міжнародних інформаційних систем (зокрема, мережі Інтернет); пропагування курсу держави на створення та розвиток відкритого інформаційного суспільства тощо.

Список літератури:

1. Пашкова В. С. Інформаційна політика і бібліотека. *Бібліотека і влада* : зб. ст. до міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 2000. С. 4–16.
2. Соснін О. В. Проблеми державного управління системою національних інформаційних ресурсів з наукового потенціалу України : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 572 с.

3. Дзюндзюк В. Б., Крюков О. І., Ландсман В. А. та ін. Державна інформаційна політика : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Дзюндзюка. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. 344 с.
4. Почепцов Г. Г., Чукут С. А. Інформаційна політика : навч. посіб. 2-ге вид., стер. Київ: Знання, 2008. 663 с.
5. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
6. Нестеряк Ю. В. Державна інформаційна політика та управління національними інформаційними ресурсами України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 1 (16). С. 94–104.
7. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.
8. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.
9. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 368 с.
10. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23.02.2006 р. № 3475-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3475-15>.
11. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 р. № 411. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/411-2014-%D0%BF>.
12. Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 492. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF>.

References:

1. Pashkova, V.S. (2000). Informatsiina polityka i biblioteka. *Biblioteka i vlada: proceedings of the International Scientific and Practical Conference*. Kyiv, 4–16 [in Ukrainian].
2. Sosnin, O.V. (2003). Problemy derzhavnogo upravlinnia systemoiu natsionalnykh informatsiinykh resursiv z naukovoho potentsialu Ukrainy. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy [in Ukrainian].
3. Dziundziuk, V.B., Kriukov, O.I., Landsman, V.A. at al. (2012). Derzhavna informatsiina polityka. V. B. Dziundziuk (Ed.). Kharkiv [in Ukrainian].
4. Pocheptsov, H.H., Chukut, S.A. (2008). Informatsiina polityka. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
5. Pro informatsiiu: Zakon Ukrainy vid 02.10.1992 r. № 2657-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
6. Nesteriak, Yu.V. (2013). Derzhavna informatsiina polityka ta upravlinnia natsionalnykh informatsiinykh resursamy Ukrainy [State information policy and management of national information resources of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local government, issue 1(16), 94–104* [in Ukrainian].
7. Pro Natsionalnu prohramu informatyzatsii: Zakon Ukrainy vid 04.02.1998 r. № 74/98-VR. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.
8. Pro skhvalennia Stratehii rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.05.2013 r. № 386-r. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.
9. Aristova, I.V. (2000). Derzhavna informatsiina polityka: orhanizatsiino-pravovi aspekty. O. M. Bandurka (Ed.). Kharkiv: Vyd-vo Un-tu vnutr. sprav [in Ukrainian].
10. Pro Derzhavnu sluzhbu spetsialnoho zv'iazku ta zakhystu informatsii Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 23.02.2006 r. № 3475-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3475-15>.

11. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Administratsiiu Derzhavnoi sluzhby spetsialnoho zv'iazku ta zakhystu informatsii Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.09.2014 r. № 411. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/411-2014-%D0%BF>.

12. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavne ahentstvo z pytan elektronnoho uriaduvannia Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.10.2014 r. № 492. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF>.

Balakarieva I. M., PhD in Law, Head of the Scientific Sector of the Scientific Research Institute of State Building and Local Self Government, National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Ukraine, Kharkiv.

e-mail : sorokunirina@gmail.com ; ORCID 0000-0001-8312-0216

Zhuk A. V., 2nd year student of group 14 of the Institute of Prosecutor's Office and Criminal Justice, Yaroslav Mydryui National Law University, Ukraine, Kharkiv.

e-mail : alina1409@ukr.net

Public Administration of Information Resources: Organizational and Legal Aspects

This topic is very important in our time, because success in the information age depends on the expansion of the integration of information and communication technologies into society. Processes and changes related to the formation of the information society, of course, dramatically increase the social significance and role of information relations and information activities, which, in turn, causes a significant increase in the scope of legal regulation in this area. That is why this article is devoted to the analysis of state management information resources.

The article deals with approaches to the definition of "state information policy". It was clarified that the specially authorized central executive authority on the organization of special communication and information protection is the Administration of the State Service for Special Communications and Information Protection of Ukraine. The main tasks and functions of the State Agency for E-Governance of Ukraine which implements state policy in the areas of informatization and e-governance were also analyzed. The main directions of the state information policy at the present stage of development of the state are determined. We believe that this list which is enshrined in the Law of Ukraine «On Information» should be supplemented to optimize the administrative legislation.

The article analyzes the legislative framework for regulation of information resources. The legal framework of this sphere should include the Law of Ukraine "On Information", the Law of Ukraine "On the National Program of Informatization", the Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution "On Approval of the Strategy for the Development of the Information Society in Ukraine", the Law of Ukraine "On the State Service for Special Communications and Information Protection of Ukraine", etc.

It was concluded that in Ukraine are formulated and legislatively fixed the basic principles of the state information policy. Nevertheless it is necessary to promote the formation of the market of information resources, services, information systems and technologies, means of their provision as well as to assist the state in the creation and development of an open information society.

Keywords: information; information society; state information policy; information resources, classification of information resources.

Надійшла до редколегії 15.05.2018 р.