

УДК 342.951:351.82

**ЧОРНОУС А.Г.**, аспірант кафедри адміністративного права юридичного факультету, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## **ІНФОРМАЦІЙНІ РЕСУРСИ ЯК ЕЛЕМЕНТ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ: ЇХ СТВОРЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ**

***Анотація.** У статті розглянуто доктринальні та правові підходи до визначення інформаційних ресурсів як основоположного елементу Національної інформаційної інфраструктури України. Досліджено зарубіжні та національні підходи до детермінування вказаної категорії, а також досліджено генезу та поточний стан правової регламентації інформаційних ресурсів в Україні.*

***Ключові слова:** інформаційна інфраструктура, інформаційні ресурси, фактори впливу, об'єкти інфраструктури, суб'єкти відповідальності, чинники інформаційної інфраструктури.*

***Summary.** The articles considers doctrinal and legal approaches to the definition of information resources as the fundamental element of the National Information Infrastructure of Ukraine. The author examines foreign and national approaches to the determination of information resources, their genesis and current legal regulation status in Ukraine.*

***Keywords:** information infrastructure, critical information infrastructure, factors of influence, infrastructure objects, subjects of responsibility, and factors of information infrastructure.*

***Аннотация.** В статье рассмотрены доктринальные и правовые подходы к определению информационных ресурсов как основополагающего элемента Национальной информационной инфраструктуры Украины. Исследованы зарубежные и национальные подходы к детерминированию указанной категории, а также исследованы генезис и текущее состояние правовой регламентации информационных ресурсов в Украине.*

***Ключевые слова:** информационная инфраструктура, критическая информационная инфраструктура, факторы влияния, объекты инфраструктуры, субъекты ответственности, факторы информационной инфраструктуры.*

**Постановка проблеми.** Всупереч позитивній динаміці розвитку електронних інформаційних ресурсів в Україні, невирішеними хронічними проблемами діяльності органів публічної адміністрації залишаються відомчий підхід до їх створення, постійне дублювання інформації, відсутність єдиних стандартів, несумісність окремих інформаційних ресурсів, складність пошуку та доступу до окремих видів інформації тощо. Очевидно, що подібні проблемні питання на лише погіршують умови надання та отримання адміністративних послуг за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, а також негативно впливають на бізнес-процеси в Україні та за її межами.

Сучасна організація роботи державних інформаційно-аналітичних систем органів публічної адміністрації характеризується своєю неузгодженістю та децентралізацією. У зв'язку з відсутністю єдиних стандартизованих форматів даних, класифікаторів баз даних, узгоджених протоколів обміну та довідників функціональні можливості працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування суттєво обмежуються в ході їх професійної діяльності.

Існуюча панорама концепцій інформаційного суспільства переконує в необхідності реагування на зміну парадигми суспільного розвитку, в тому числі з боку державних

інститутів. При цьому вказані проблеми мають комплексний міжвідомчий характер та існують на різних рівнях влади, отже не можуть бути вирішені без централізованих та скоординованих організаційно-технологічних заходів та рішень [14, с. 138].

Перехід до інформаційного суспільства має здійснюватися при активній ролі держави, яка бере на себе організацію інформаційно-комунікаційної системи в публічній сфері. Саме держава розробляє цілісну політичну концепцію переходу до інформаційного суспільства, вказує на необхідні для цього програми та стратегії, а також забезпечує наявність загальних умов для розвитку інформаційно-комунікаційних технологій [3]. Окрім цього, серед найбільш типових проблем формування та використання інформаційних ресурсів доцільно виділити галузевий принцип інформатизації державних органів, неорієнтованість державних органів на задоволення потреб населення та неузгодженість і несумісність форматів даних, які зберігаються в публічних інформаційних системах.

Формування ефективної системи управління національними інформаційними ресурсами України є стратегічним напрямком державної політики і потребує від органів державної влади вирішення багатьох проблем, що виникають на даному етапі розвитку національного інформаційного суспільства.

Відтак, з метою активізації ролі держави при побудові ефективно функціонуючої інформаційно-комунікаційної системи Національної інформаційної інфраструктури України та розв’язання інших вище описаних проблем необхідним є створення належного теоретико-правового підґрунтя для подальшої правової регламентації інформаційних ресурсів в Україні. Окрім цього, серед проблемних питань, пов’язаних з формуванням та використанням інформаційних ресурсів, варто виділити:

а) переважно галузевий принцип інформатизації державних органів, що призводить до формування електронних інформаційних ресурсів, орієнтованих, як правило, на задоволення потреб обмеженого кола користувачів;

б) відсутність у державних органах та організаціях орієнтації на інформаційне обслуговування громадян;

в) неузгодженість і несумісність форматів даних, які зберігаються в різних інформаційних системах, несумісність регламентів і технологій їхнього відновлення, використання різних систем класифікацій і лінгвістичних засобів, що призводить до неоднозначності й суперечливості інформаційних ресурсів різних відомств, неможливості їхнього спільного використання і міжгалузевої взаємодії (non-interoperability);

г) відсутність сталої системи зберігання та архівування державних електронних документів, документів електронної пошти та електронних копій паперових документів, а також прийнятих на державному рівні технологій довготривалого зберігання електронних інформаційних ресурсів;

д) відсутність єдиних правових норм, які регулюють доступ до національних інформаційних ресурсів, регламентують порядок передачі та використання інформації про діяльність органів державної влади, підприємств і організацій у відкритих мережах і відповідають вимогам інформаційної безпеки.

Ці та інші проблеми в області формування і використання національних інформаційних ресурсів, аналіз їхніх причин свідчать про необхідність корінної зміни пріоритетів у державній політиці в цьому напрямку та законодавчого усунення існуючих прогалин.

**Метою статті** є системний аналіз та узагальнення існуючих доктринальних та нормативних (національних та міжнародних) підходів до визначення поняття “інформаційний ресурс” як основоположного елементу національної інформаційної

інфраструктури України; створення необхідного теоретико-правового підґрунтя для подальшого законодавчого закріплення поняття “інформаційний ресурс” на законодавчому рівні.

**Виклад основного матеріалу.** В контексті сучасних глобалізаційних процесів значення матеріальних, природних, трудових, енергетичних та інших ресурсів зменшується у порівнянні з інформаційними ресурсами, які, хоча й існували раніше, почали здобувати економічно-вартісну оцінку доволі нещодавно.

Інформаційні ресурси виступають основою знання, яка здатна акумулювати в собі досвід людства і визначати подальший вектор його розвитку. За допомогою інформаційних ресурсів індивідуальні знання перетворюються на колективні, що дозволяє вважати інформаційні ресурси основою держави та, зокрема, її владно-управлінської діяльності. Створювані на основі інформаційних ресурсів інформаційні продукти і послуги стали одним з основних товарів на сучасному ринку. Обсяг і якість інформаційних ресурсів, їх раціональне використання здатне покращити економічні показники країни не менше, ніж наявність у неї родовищ нафти або газу.

Щодо поняття та визначальних особливостей інформаційного ресурсу, то в структурному та предметному сприйнятті інформаційний ресурс являє собою окремий документ, сукупність документів або інший візуально об’єкт, який акумулює відомості (інформацію), сформовану за певною ознакою або критерієм [4, с. 130].

Інформаційні ресурси можуть бути представлені різними масивами інформації, які створюються на основі діяльності органів державної влади, на основі діяльності їх відомств, орієнтованих на реалізацію певних владно-управлінських функцій. На основі інформації, що формується цими органами і надходить до них внаслідок функціональної взаємодії з іншими суб’єктами, створюються тематичні інформаційні ресурси. Вони можуть бути централізованими або територіально розподіленими. Такі ресурси обов’язково пов’язані між собою і утворюють єдину мережу відомчого або регіонального характеру. Окрім цього, в своїй структурі вони мають інформаційні ресурси іншого організаційного порядку, які додатково взаємодіють по вертикалі і горизонталі між органами публічної адміністрації та споживачами адміністративних послуг [4, с. 132].

Як відзначає провідний фахівець у сфері інформаційного права Бачило І.Л., інформаційні ресурси є потенціалом і рушійною силою розвитку держави на початку третього тисячоліття [5, с. 5].

Питання визначення місця інформаційних ресурсів в системі ресурсів країни, правове регулювання обігу інформації в інформаційних ресурсах, формування інфраструктури для повноцінного використання інформаційних ресурсів є актуальними на сучасному етапі. Важливими проблемами можна вважати питання організації використання інформаційних ресурсів, збереження культурної та історичної спадщини країни, забезпечення, з одного боку, збереження інформаційних ресурсів, а з іншого боку – їх доступності [8, с. 18].

Нисневич Ю.А. вказує в одній зі своїх робіт, що вирішення задач державної інформаційної політики вимагає формування і розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури держави. Під такою інфраструктурою він пропонує розуміти комплекс організаційних і технологічних засобів пошуку, зберігання, поширення і використання інформаційної продукції і послуг у всіх сферах життєдіяльності суспільства і держави, включаючи територіально-розподільчих депозитаріїв інформаційних ресурсів, державні та корпоративні комп’ютерні мережі, системи спеціального призначення і загального користування, лінії зв’язку і канали передачі даних, засоби комутації та управління інформаційними потоками, організаційні структури управління і контролю [9, с. 2].

В той же час, на думку Пархоменка В.Д., найбільш прийнятним термінологічним визначенням інформаційного ресурсу є таке, відповідно до якого інформаційні ресурси – це окремі документи і масиви документів, результати інтелектуальної, творчої та інформаційної діяльності, бази та банки даних, всі види архівів, бібліотеки, музейні фонди та інші, що містять відомості і знання, зафіксовані на відповідних носіях інформації, є об'єктами права власності всіх суб'єктів України і мають споживчу вартість (політичну, економічну, соціокультурну, оборонну, історичну, ринкову, інформаційну тощо) [11, с. 31].

Необхідність класифікації інформаційних ресурсів досить часто згадувалася в юридичній літературі. Найбільш поширений розподіл інформаційних ресурсів на державні (що формуються державною владою або за рахунок держави) і недержавні (формуються за рахунок приватного сектора економіки) [2, с. 10].

Нисневич Ю.А., у свою чергу, визначив всю сукупність інформаційних ресурсів як національні інформаційні ресурси. Національні інформаційні ресурси повинні утворювати єдину, взаємопов'язану систему, яка виключає виникнення “інформаційного хаосу”, викликаного прагненням до інформаційного суверенітету, породжує надмірний дублювання інформації. Він вказує і на необхідність забезпечити вільний доступ до таких ресурсів і взаємний обмін інформацією. Для досягнення названих цілей, зокрема, взаємодії ресурсів, істотне значення має сумісність документів, інформаційних продуктів, комунікативних систем. Проблема сумісності, як зазначено вище, повинна вирішуватися через стандартизацію результатів інформаційної діяльності: документів, інформаційних ресурсів.

Інформаційний ресурс набуває особливих властивостей, сутність яких і робить його інформаційним продуктом для споживання. Для того, щоб стати інформаційним ресурсом, потоки інформації повинні мати деякі специфічні характеристики, завдяки яким вони стають соціально значущими, технологічно придатними, тобто такими, що мають цінність для практичного застосування. Основною такою характеристикою є системна організація інформаційних потоків та їх окремих елементів. Сучасними формами організації інформаційного ресурсу є: файл, база даних, банк даних, база знань, бібліотека, центр паперово-технічної інформації та ін. Сьогодні, за умов підвищеного динамізму суспільних процесів (швидка зміна ситуації, невизначеність, непередбачуваність і суперечливість як самих соціальних дій, так і їхніх наслідків) конче необхідна розробка повноцінної теоретичної концепції, методології й конструктивної теорії інформаційних ресурсів [7, с. 64].

Враховуючи важливість інформаційних ресурсів, що створюються органами державної влади в порядку здійснення основної діяльності цих органів, такі ресурси в обов'язковому порядку відносяться до національних інформаційних ресурсів [15, с. 46].

Так, на думку Аблякімова Е.Е., державні електронні інформаційні ресурси – це впорядковані масиви даних та електронних документів в інформаційно-телекомунікаційних системах, держателями або розпорядниками яких є органи державної влади або державні підприємства, установи та організації [1, с. 18].

Як слушно зазначає Городов О.О., через інформаційні ресурси опосередковується провідна форма організаційного вираження документованої інформації, яка використовується під час її збирання, обробки, зберігання та споживання [6, с. 113], тобто під час інформаційної діяльності.

Одне з історично перших офіційних тлумачень поняття інформаційного ресурсу міститься в Законі України “Про науково-технічну інформацію” від 25 червня 1993 року № 3322-ХІІ [12], в якому інформаційний ресурс визначається як “сукупність довідково-

інформаційних фондів з необхідним довідково-пошуковим апаратом і відповідними технічними засобами зберігання, обробки і передачі, що є у володінні, розпорядженні, користуванні державних органів і служб науково-технічної інформації, наукових і науково-технічних бібліотек, комерційних центрів, підприємств, установ і організацій”.

Таким чином, відповідно до вказаного підходу, інформаційний ресурс складається з двох взаємопов’язаних елементів: інформації (тобто сукупності довідково-інформаційних фондів) та певної інформаційної системи, що забезпечує користування цим ресурсом (довідково-пошуковий апарат і технічні засоби зберігання, обробки та передачі даних).

На законодавчому рівні дане визначення міститься в Законі України “Про Національну програму інформатизації” від 04 лютого 1998 року № 74/98-ВР [13], де останній визначається як сукупність документів у інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо). Аналогічне визначення міститься у Наказі Державного комітету зв’язку та інформатизації України “Про затвердження Методики визначення належності бюджетних програм до сфери інформатизації” від 06 червня 2003 року № 512/7833.

Доволі схоже визначення інформаційного ресурса міститься у Федеральному Законі Російської Федерації “Про інформацію, інформатизації і захисту інформації” від 20 лютого 1995 року № 24-ФЗ [10], в якому інформаційні ресурси визначені як “окремі документи та окремі масиви документів, документи і масиви документів в інформаційних системах (бібліотеках, архівах, фондах, банках даних, інших інформаційних системах)”.

Законом “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” передбачалося, що серед основних напрямів розвитку інформаційного суспільства в Україні слід визначити створення загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів на основі врахування національних, світоглядних, політичних, економічних, культурних та інших аспектів розвитку України. При цьому при створенні загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів слід забезпечити генерування національних інформаційних ресурсів в економічній, науково-технічній, соціальній, національно-культурній сферах, охороні довкілля тощо, відповідність електронних інформаційних ресурсів стандартам і технічним регламентам, загальнодержавним, галузевим і локальним класифікаторам і довідникам; створення системи центрів даних, що надають послуги з їхнього зберігання та захисту, збереження в електронному вигляді рідкісних даних, що зберігаються на носіях, які можуть зіпсуватися чи зруйнуватися, із визначенням умов їхнього збереження.

Побічно Доктрина інформаційної безпеки визначає, що серед принципів, за якими має здійснюватися забезпечення інформаційної безпеки України, повинна бути пріоритетність національної інформаційної продукції, а одним з напрямів державної політики у сфері інформаційної безпеки України є розбудова та інноваційне оновлення національних інформаційних ресурсів. При цьому держава з метою забезпечення інформаційної безпеки України має вживати в економічній сфері таких заходів як формування вітчизняної індустрії інформаційних послуг, підвищення ефективності використання державних, корпоративних і приватних інформаційних ресурсів.

Виникнення поняття інформаційних ресурсів безпосередньо пов’язано із зростаючою залежністю від рівня розвитку та ефективності використання засобів обробки та передачі інформації. При цьому інформаційний ресурс виступає як компонент інформаційної інфраструктури, що поєднує в собі дані, засіб їх зберігання, взаємозв’язок між інформаційними елементами, відомості про процеси надходження, зберігання та обробки інформації тощо. Таким чином, під інформаційними ресурсами розуміється документована інформація, що зберігається в різних інформаційних

системах (комп’ютерних базах і банках даних, бібліотеках, архівах, інформаційних сховищах тощо).

При цьому під документованою розуміється інформація, зафіксована на матеріальному носії з реквізитами, що дозволяють її ідентифікувати (тобто друкована, теле- і радіопродукція державних та інших засобів масової інформації не є предметом даного дослідження). З розвитком технологій на передній план стали висуватися проблеми власності і володіння інформаційних ресурсів, визначення прав доступу, формулювання вимог до інформаційного ресурсу як товару. Певні інформаційні ресурси в державі стали набувати статусу національних. Це, в першу чергу, інформаційні ресурси, які містять інформацію з різноманітних аспектів діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, а також юридичних осіб і громадян, що відповідають визначеним вимогам до структури й утримання, та зареєстровані відповідно до регламентованої процедури. Наприклад, найбільш розвинутою в країні є сфера національних ресурсів науково-технічної інформації. Крім того, для України на даному етапі її розвитку, формування системи управління національними інформаційними ресурсами є стратегічним напрямком і потребує від органів державної влади вирішення проблем, що виникають, з єдиних методологічних позицій [1, с. 18].

Таким чином, серед комплексу заходів, що, згідно з наведеними державними актами, мають забезпечити розвиток національних інформаційних ресурсів, варто виділити подальше удосконалення нормативно-правової та методологічної бази формування, обліку, використання і захисту інформаційних ресурсів, розвиток інфраструктури інформаційних ресурсів та формування самостійної системи інформаційних ресурсів органів державної влади як вагомої складової сучасної національної інформаційної інфраструктури.

### **Висновки.**

Серед найбільш типових проблем, що виникають в ході формування та використання інформаційних ресурсів, варто виділити галузевий принцип інформатизації державних органів, неорієнтованість органів державної влади на задоволення потреб населення, неузгодженість і несумісність форматів даних, які зберігаються в публічних інформаційних системах, відсутність сталої системи зберігання та архівування електронних баз даних органів публічної адміністрації, а також відсутність єдиної нормативно-правової регламентації отримання доступу до інформаційних ресурсів публічної адміністрації.

З метою усунення вказаних типових проблем необхідним є нормативне (законодавче) визначення поняття “інформаційний ресурс” як основоположного елементу національної інформаційної інфраструктури України.

Узагальнивши та проаналізувавши існуючі доктринальні та нормативні визначення поняття інформаційного ресурсу останній варто визначити як документ або масив документів в інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних та інших інформаційних системах). Залежно від організаційної належності інформаційні ресурси підлягають поділу на національні (державний рівень) та глобальні (міжнародно-правовий вимір).

### **Використана література**

1. Аблякімов Е.Е. Правові основи формування державних електронних інформаційних ресурсів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. : спец. 12.00.07 / Е.Е. Аблякімов. – К., 2010. – 18 с.

2. Антопольский А.Б. Проблемы классификации информационных ресурсов // Научно-техническая информация. – (Сер. 1. Организация и методика информационной работы). – 1997. – № 8. – С. 10-11.
3. Архипова Є.О. Електронне урядування як форма організації державного управління // Державне управління : удосконалення та розвиток. – 2015. – № 4. – (Електронне наукове фахове видання). – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=855>
4. Бачило И.Л. Информационное право : учебник / И.Л. Бачило, В.Н. Лопатин, М.А. Федотов ; под ред. Б.Н. Топорнина. – [2-е изд., с изм. и доп.]. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2001. – 789 с.
5. Бачило И.Л. Информационные ресурсы развития Российской Федерации : правовые проблемы ; отв. ред. И.Л. Бачило. – М. : Наука, 2003. – С. 5.
6. Городов О.А. Основы информационного права России : учеб. пособие / О.А. Городов. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 113.
7. Загальне документознавство : навч. посібник для студ. вищих навч. закл. / Ю.І. Палеха, Н.О. Леміш. – К. : Ліра-К., 2008. – 395 с.
8. Кривоухов А.А. Правовое регулирование защиты государственных информационных ресурсов : дис. на соискание науч. степени к.ю.н. : спец. 05.13.19 / А.А. Кривоухов. – Воронеж. – 2006. – 224 с
9. Нисневич Ю.А. Системный подход в государственной информационной политике // Научно-техническая информация. – (Сер. 1. Организация и методика информационной работы). – 2000. – № 5. – С. 1-7.
10. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный Закон Российской Федерации от 27.07.06 г. № 149-ФЗ / “Российская газета”, 2006. – № 165.
11. Пархоменко В.Д. Наукові і організаційні проблеми управління інформаційними ресурсами // Науково-технічна інформація. – 2007. – № 3. – С. 31-36.
12. Про науково-технічну інформацію : Закон України від 25.06.93 р. № 3322-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 33. – Ст. 345.
13. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.98 р. № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 27. – Ст. 181.
14. Талапина Э.В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование : дис. на соискание науч. степени д.ю.н. : 12.00.13 / Э.В. Талапина. – М. – 2015. – 469 с.
15. Основы інформаційного права України : навч. посіб. / [В.Д. Гавловський, В.С. Цимбалюк та ін.] ; за ред. М.Я. Швеця, Р.А. Калюжного, П.В. Мельника. – [2-е вид., перероб. і допов.]. – К. : Знання, 2009. – 414 с.

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