Проблеми організаційно-правового забезпечення електронного обігу інформації з обмеженим доступом та інформатизації процесів управління діловодством

Анотація

Мета статті. Дослідити проблеми організаційно-правового забезпечення електронного обігу інформації з обмеженим доступом та інформатизації процесів управління відповідним діловодством й аналітичної діяльності в сучасних умовах.

Наукова новизна. Проблемні питання впровадження систем електронного документообігу та інформатизації досліджували у своїх працях багато вітчизняних та іноземних науковців. Однак, особливості впровадження електронного діловодства, що містить інформацію з обмеженим доступом, вказаними вченими здебільшого не досліджувалися або розглянуті досягнуто фрагментарно.

Для досягнення мети статті авторами проведено аналіз положень нормативно-правових актів, які регламентують як основні організаційно-правові засади електронного документообігу, використання електронних документів, електронної ідентифікації, захисту (у тому числі й технічного) інформації в автоматизованих системах, так і порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, а також порядок організації та забезпечення режиму секретності.

Висновки. За результатами проведеного дослідження з'ясовано, що чинними законодавчими актами визначено загальні засади та порядок організації роботи з електронними документами. Вказані акти, серед іншого, передбачають можливість обробки за допомогою автоматизованих систем інформації з обмеженим доступом. Водночас, наявна нормативно-правова база не достатньо врегульовує питання створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які містять інформацію з обмеженим доступом.

З урахуванням виявлених недоліків правової регламентації секретного електронного документообігу, запропоновано встановлення порядку ведення секретного електронного діловодства та забезпечення відповідного режиму секретності під час обробки інформації з обмеженим доступом в автоматизованих системах, використання в таких системах інформаційної бази, що містить службову інформацію, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 736, а також Порядку організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 року № 939.

Ключові слова: система електронного документообігу, інформація з обмеженим доступом, секретне діловодство, операційна аналітика, інформатизація, керована аналітичною моделлю функціонування.
PROBLEMS OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF ELECTRONIC CIRCULATION OF RESTRICTED INFORMATION AND INFORMATIZATION OF DOCUMENT MANAGEMENT PROCESSES

Abstract

The purpose of the article. The authors of the article studied the problems of organizational and legal support of electronic circulation of restricted information as well as informatization of document management processes and analytical activities in modern conditions.

Scientific novelty. Problematic issues of introduction of electronic document management systems and informatization of document management process have been studied in the scientific research of many domestic and foreign scientists. However, problems of the introduction of electronic record keeping, which contains restricted information, these scientists have not been studied or considered in a rather fragmentary manner.

To achieve the goal of the article, the authors analyzed the provisions of the basic organizational and legal principles of electronic document management, exploitation of electronic documents, electronic identification, protection (including technical) information in automated systems, and accounting procedures, storage, processing and destruction of documents with restricted information, as well as the secrecy regime.

Conclusions. According to the results of the study, the current legislation defines the general principles and procedure for organizing work with electronic documents. These acts, inter alia, provide for the possibility of processing restricted information by means of automated electronic systems. At the same time, the existing legal framework does not sufficiently regulate the creation, processing, sending, transmission, receipt, storage, use and destruction of electronic documents that contain restricted information.

Taking into account the identified shortcomings of the legal regulation of secret electronic document management, it is proposed to establish the order of secret electronic record keeping and ensure appropriate secrecy during processing of restricted information in automated systems by a separate Government decree or by supplementing the relevant provisions of the Standard Instruction and destruction of documents and other material media containing official information approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 19, 2016 № 736, as well as the Procedure for organizing and ensuring the regime of secrecy in state bodies, local governments, enterprises, institutions and organizations, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 18, 2013 № 939.

Key words: electronic document management system, restricted information, secret record keeping, operational analysis, informatization, intelligence-driven organization.

Постановка проблемы та актуальність теми. В очевидь, що невід’ємною умовою ефективної діяльності у сучасних умовах як підприємств, установ і організацій приватного сектору, так і державних інституцій, є організація якісної системи діловодства й управління інформаційними ресурсами. Адже саме від повноти, своєчасності, точності і доступності інформації та впроваджених ІТ-технологій її накопичення, обробки, зберігання, аналізу і використання залежатиме, перш за все, якість управлінських рішень.
Сучасні темпи науково-технічного прогресу і розвитку інформаційних технологій обумовили стрімке зростання обсягів інформації із тенденцією до постійного збільшення. Вказане, у свою чергу, викликало пропорційне зростання документації, яка є відображенням оперативних процесів певного органу, установ, організації або підприємства. Зазначені та інші чинники обумовили постопове переведення традиційного «паперової» документообігу в електронну форму.

Протягом останнього часу можна спостерігати стрімку динаміку зростання ІТ-рішення із впровадження систем електронного документообігу не тільки за рахунок представників малого бізнесу та великих корпорацій, а й за рахунок підвищеної уваги до інформаційних технологій з боку державних органів. Такий інтерес, враховуючи сучасні вимоги і тенденції розвитку інформаційного суспільства, є цілком законним з огляду на пріоритетні напрямки державної політики у сфері діджиталізації, скеровані, серед іншого, на забезпечення швидкого обігу інформації, так і на підвищення ефективності оперативного діяльності та надання адміністративних послуг в електронному вигляді.

У провідних країнах світу системи електронного документообігу почали розроблятися ще на початку 90-х років минулого століття, а зараз активно використовуються майже у всіх установах державного та приватного секторів. Упровадження таких систем забезпечило подальший розвиток інформаційних технологій для отримання більш знайомих переговорів шляхом використання електронного документообігу як бази для побудови автоматизованих апаратно-програмних комплексів обробки та аналізу значних обсягів даних, у тому числі із застосуванням передових ІТ-рішень на основі «штучного інтелекту». Електронний документообіг, впроваджений у рамках єдиного інформаційного простору певної установи, суттєво посилює спроможність застосування оперативного аналізу і стратегічного прогнозування, перетворюючи інформацію на вагомий актив.

Таким чином, окрім очевидних переваг з економії ресурсів і прискорення процесів діяльності, використання систем електронного документообігу у поєднанні з відповідними ІТ-технологіями утворює дієвий інструментарій із забезпечення прийняття ефективних управлінських рішень на основі всебічного аналізу інформації, оперативних процесів, прогнозування та своєчасного виявлення загроз і управління ризиками. Вбачається, що в умовах інформаційної ери впровадження саме такого підходу дозволяє значно посилити продуктивність роботи, змінивши парадигму діяльності на більш прогресивну, в основі якої закладена керована аналітикою модель функціонування (analytical/intelligence driven organization) та всебічна інформатизація процесів документообігу і управління інформаційними ресурсами.

Водночас, повна відмова від «паперового» діловодства залишається проблематичною для тих державних органів, підприємств, установ і організацій, в яких циркулюють великі обсяги інформації з обмеженим доступом. Переважна більшість таких інсти тутій заходить до складу сектору безпеки і оборони України, необхідність підвищення ефективності діяльності яких обумовлена як актуальними та потенційними загрозами національної безпеці, так і інтерграційними спрямуваннями нашої держави до ЄС і НАТО.

Вказана проблема ускладнена як необхідністю побудови відповідної технологічної інфраструктури, розробки і впровадження адаптованих програмно-апаратних продуктів, так і недостатньою увагою законодавця до вирішення вказаних питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на актуальність питання інформатизації діяльності підприємств, установ, закладів, державних органів та органів місцевого самоврядування, проблемні аспекти впровадження електронного документообігу та захисту інформації, яка в цьому циркулює, були предметом наукових пошуків багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених.

Так, поняття електронного документу і використання цифрового підпису розглядали в своїх працях О. Б. Кукарін [1], О. В. Марчук [2], Є. М. Філенко [3], М. В. Ларін [4]. Проблемні питання впровадження систем електронного документообігу досліджували А. В. Гречко [5], І. В. Кліменко [6], К. О. Ліньов [7], М. Ю. Круковський [8], І. Д. Корольов та Д. С. Підгородний [9].

Проблеми впровадження електронного документообігу були предметом наукових пошуків таких іноземних вчених, як Т. Лей-
Однак, особливості впровадження електронного діловодства, що містить інформацію з обмеженим доступом, взаємними здебільшого не досліджувалися або розглянути досить фрагментарно.

Отже, метою даної статті є розгляд проблем організаційно-правового забезпечення електронного обігу інформації з обмеженим доступом та інформатизації процесів управління відповідним діловодством й інформаційними ресурсами в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Як зазначалося нами вище, науково-технічний прогрес у всіх сферах суспільного життя призвів до впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у сфері документаційного забезпечення управління у частині автоматизації руху інформаційних процесів установ, підприємств, організацій, державних органів та органів місцевого самоврядування. Класичний «паперовий» документобіг поступово замінюється автоматизованими та інформаційними системами, в яких документи циркулюють в електронному вигляді.

Державні органи та органи місцевого самоврядування також поступово впроваджують в свою діяльність системи електронного документообігу, що обумовлено наступними чинниками:
- зниження видатків, притаманних традиційному документообігу, у тому числі і шляхом оптимізації чисельності персоналу та використання матеріальних ресурсів;
- підвищення оперативності та ефективності отримання, обробки, зберігання і використання інформації;
- підвищення рівня взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, а також недержавними структурами;
- посилення аналітичних спроможностей на основі забезпечення швидкого доступу до інформації, впровадження сучасних автоматизованих систем аналізу даних та прогнозування;
- підвищення рівня інформаційної безпеки.

Стрімка динаміка використання інформаційних та автоматизованих систем у різних галузях, в тому числі і в інформаційному обміні та управлінській діяльності, обумовила й увагу законодавця протягом останніх років в частині здійснення правоохоронних регулювальної відповідних відносин.

Так, Законом України «Про інформацію», який набув чинності у 1992 році, було визначено, що документом є виключно матеріальній носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі. При цьому законодавець передбачив, що інформацією є будь-які відомості або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображено в електронному вигляді.

У подальшому в Законі України «Про електронні документи та електронний документобіг» у 2003 році встановлено основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів, а також націлений на здійснення електронного документу, його обов'язкових реквізитів, а також суб'єктів електронного документообігу.

Згодом у Законі України «Про електронні довірчі послуги» визначено основні організаційно-правові засади електронної ідентифікації, права та обов'язки суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг, порядок здійснення державного нагляду (контроль) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, а також правові та організаційні засади здійснення електронної ідентифікації.

Положення вказаних нормативно-правових актів вітчизняний законодавець досяг детально регламентував у низці підзаконних актів. Так, Типовою інструкцією до документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 (далі – Типова інструкція № 55), визначено порядок проходження електронного документа з моменту його створення або одержання і до моменту відправлення або передавання до архівного підпорядкування, загальні засади функціонування та використання системи електронної взаємодії органів виконавчої влади, а також порядок операційного інформаційного обміну з використанням службової електронної пошти.
Крім того, Порядком використання електронних довірчих послуг в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях державної форми власності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 749, закріплено вимоги щодо використання, у тому числі отримання, кваліфікованих електронних довірчих послуг у вказаних інституціях із використанням працівниками державних установ засобів кваліфікованого електронного підпису.

Слід зауважити, що законодавець приділив окрему увагу питанням захисту (у тому числі й технічному) інформації в автоматизованих системах.

Так, частиною 2 статті 15 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» визначено, що в інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних системах, які забезпечують обмін електронними документами, що містять державні інформаційні ресурси, або інформацію з обмеженим доступом, повинен забезпечуватися захист інформації від неповної до законодавства.

Відповідно до статті 8 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» державні інформаційні ресурси або інформація з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, повинні оброблятися в системі із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю. Підтвердження відповідності здійснюється за результатами державної експертизи в порядку, встановленому законодавством. Для створення комплексної системи захисту державних інформаційних ресурсів або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, використовуються засоби захисту інформації, які мають сертифікат відповідності або позитивний експертний висновок за результатами державної експертизи у сфері технічного та/або криптографічного захисту інформації. Крім того, стаття 9 вказаного закону зобов’язує власника системи, в якій обробляються державні інформаційні ресурси або інформація з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, утворити службу захисту інформації або призначати осіб, на яких покладатиметься забезпечення захисту інформації та контролю за ним.

Типова інструкція про порядок ведення обліку, зберігання, використання і зніщення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що не містять службову інформацію, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 736 (далі – Типова інструкція № 736), визначає єдині вимоги до ведення обліку, зберігання, використання і зніщення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що не містять службову інформацію. Згідно з пунктами 12, 14, 29 і 30 вказаної інструкції відповідальність за організацію та забезпечення дотримання в установах порядку ведення обліку, зберігання та використання документів, що не містять службову інформацію, покладено на їх керівників. Використання інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем чи засобів копіювання і розмножувальної техніки, що зastosовуються під час обробки службової інформації, здійснюється на підставі розпорядчого документа керівника установи з дотриманням вимог законодавства у сфері захисту інформації. Рєєстрація документів з грифом «Для службового користування» в електронній базі даних здійснюється з використанням спеціальних комп’ютерних програм та дотриманням вимог щодо технічного захисту інформації, встановлених законодавством.

Більш детально питання організаційні засади забезпечення захисту державних інформаційних ресурсів або інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, визначені у Правилах забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2006 року № 373 (далі – Правила забезпечення захисту інформації № 373).

Таким чином, можна констатувати, що на даний час законодавець створив необхідне правове підґрунтя для широкого впровадження систем електронного документообігу як у приватному, так і у державному секторі. Однак, аналіз положень законодавчих актів у вказаній сфері дає підстави зробити висновок, що не повною мірою на даний час
не достатньо забезпечено правова регламентація особливостей електронного обігу документів, що містять інформацію з обмеженим доступом, які циркулюють у державних органах, у першу чергу таких суб'єктів сектору безпеки і оборони України як Рада національної безпеки і оборони України, Міністерство оборони України, Національна гвардія України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки, Міністерство внутрішніх справ та інші. Вказані обставини значно ускладнюють перехід від «паперового» документообігу до електронного, що також негативно позначається на ефективності діяльності таких державних органів.

Зокрема, згідно з пунктом 2 Типової інструкції № 55 основною формою провадження діловодства у установах є електронна. Водночас, документування управлінської інформації в установах здійснюється в електронній формі із застосуванням кваліфікованого електронного підпису, кваліфікованої електронної печатки та кваліфікованої електронної по- значки часу, крім випадків наявності обгрунтованих підстав для документування управлінської інформації у паперовій формі, якими, зокрема, визнаються документи, що містять інформацію з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом.

При цьому пункт 1 вказаного підзаконного акта носить бланкетний характер і визначає, що особливості організації діловодства з документами, що містять інформацію з обмеженим доступом, діловодства за зверненнями громадян, запитами на публічну інформацію визначаються окремими нормативно-правовими актами та не можуть регулюватися Типовою інструкцією до документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронному зв'язку.

Аналіз положень інших нормативно-правових актів також дозволяє дійти висновку щодо відсутності в них положень зі здійснення комплексної регламентації питань секретного електронного діловодства.

Зокрема, бланкетний характер носить пункт 13 Типової інструкції № 736, в якому визначено, що створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення електронних документів з грифом «Для службового користування» в установах здійснюється відповідно до вимог законодавства, що регулює питання роботи з електронними документами та питання електронного документообігу. Вказана норма разом зі згаданим нами вище пунктом 1 Типової інструкції № 55 утворюють «замкнуте коло» та, вочевидь, потребують додаткової уваги законодавця.

Пункти 4, 6 Правил забезпечення захисту інформації № 373, з одного бoku, передбачають, що в зазначених системах може оброблятися крім відкритої інформації й конфіденційна інформація, яка перебуває у волоні дій розпорядників інформації, визначених частиною першою статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», службові, інформація, інформація, яка становить державну або іншу передбачену законом таємницю, а також інформація, вимога щодо захисту якої встановлена законом. При цьому під час обробки службової і таємної інформації повинен забезпечуватися її захист від несанкціонованого та неконтрольованого ознайомлення, модифікації, знищення, копіювання, поширення.

З іншого бoku, норми зазначених Правил, які визначають порядок оброблення електронних документів з обмеженим доступом, також носять бланкетний характер. Зокрема, відповідно до пункту 13 Правил передача службової і таємної інформації з однієї системи до іншої здійснюється у зашифрованому вигляді або захищеними каналами зв'язку згідно з вимогами законодавства з питань технічного та криптографічного захисту інформації; згідно з пунктом 14 Правил порядок підключення систем, в яких обробляється службова і таємна інформація, до глобальних мереж передачі даних визначається законодавством.

Аналогічно потребують додаткової деталізації норм Положення про забезпечення режиму секретності під час обробки інформації, що становить державну таємницю, в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 року № 180, які лише в загальних рисах визначають, що обробка секретної інформації в автоматизованих системах забороняється без вжиття необхідних заходів до забезпечення режиму секретності (пункт 5).
На фоні зазначених нами вище норм підзаконних нормативних актів більш вдалими, на наш погляд, виглядають положення Порядку організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 року № 939, яка визначає єдині вимоги до організації та забезпечення режиму секретності для вказаних суб'єктів, що провадять діяльність, пов’язану з державною таємницею, та процедурі ведення обліку, виготовлення, користування, зберігання, пересилання матеріальних носіїв секретної інформації. Вказаний підзаконний акт містить розрід, який регламентує порядок забезпечення режиму секретності під час обробки інформації, що становить державну таємницю, в автоматизованих системах. На тімть, вказаний розрід містить переважно положення загального характеру та потребує свого оновлення з урахуванням чинних законодавчих актів, що регулюють питання роботи з електронними документами й електронного документообігу, а також сучасних вимог до інформатизації секретного діловодства.

Висновки. Отже, за результатами проведеного нами дослідження можна зробити висновок, що чинними законодавчими актами визначено загальні засади та порядок організації роботи з електронними документами, що є значним кроком із забезпечення інформатизації впровадження систем електронного документообігу та надання електронних послуг. Вказаний акт, серед іншого, передбачає можливість обробки за допомогою автоматизованих систем інформації з обмеженим доступом та ведення відповідного документообігу.

Водночас, наявна нормативно-правова база недостатньо визначає понятійний апарат та регулює питання створення, оброблення, відправлення, передавання, державного, зберігання, використання та знищення електронних документів, які містять інформацію з обмеженим доступом.

З урахуванням викладеного, порушене нами питання потребує свого вирішення шляхом додаткової правової регламентації порядку ведення секретного електронного діловодства та забезпечення відповідного режиму секретності під час обробки інформації з обмеженим доступом в автоматизованих системах.

Вбачається, що такий порядок має бути встановлений як окремо постановою Уряду (на кшталт Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55), а так і шляхом доповнення відповідними положеннями Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 736, а також Порядку організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 року № 939.

Список використаних джерел:


References:


Стаття надійшла до редакції 18 травня 2020 р.