

Оглядова стаття (Review article)

<http://doi.org/10.32752/2786-5185-2024-4-3-74-83>

УДК 342.9:681.3:002.651.028

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK FOR ELECTRONIC DOCUMENT MANAGEMENT OF RESTRICTED INFORMATION

Олег Морохов¹

*Адміністрація Державної прикордонної служби України
(вул. Володимирська, 26, м. Київ, Україна, 01601)*

Oleh Morokhov

*Administration of the State Border Guard Service of Ukraine
(26, Volodymyrska Str., Kyiv, Ukraine, 01601)*

Отримано: 12.04.2024. Затверджено: 11.06.2024

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто деякі аспекти правового регулювання організації електронного документообігу, а також створення, обробки, передавання та зберігання електронних документів у процесі діяльності органів державної влади. Вказано про сучасний досвід Державної прикордонної служби України щодо практичної реалізації комплексу заходів із створення та забезпечення функціонування відомчої системи електронного документообігу. Запровадження системи електронного документообігу позитивно вплинуло на удосконалення інформаційної взаємодії з органами державної влади, економію бюджетних коштів та загалом на функціонування прикордонного відомства в загальнодержавній системі управління. Водночас в умовах триваючої збройної агресії проти України та нагальної необхідності забезпечення ефективної взаємодії Сил безпеки й оборони, органів державної влади набувають актуальності завдання

¹ кандидат наук з державного управління; orcid 0000-0002-2254-0070; e-mail: oamor76@ukr.net

щодо реалізації організаційно-технічних рішень, які дозволять налагодити безпечну міжвідомчу електронну інформаційну взаємодію з урахуванням можливості захисту інформації з обмеженим доступом. Проте, наявність суперечностей та прогалин в сучасному українському законодавстві в питаннях, які мають визначати порядок створення, оброблення, зберігання, а також міжвідомчого обміну електронними документами, які містять службову інформацію. Такий стан справ не дозволяє здійснити остаточний відхід від інформаційного обміну в паперовому вигляді та запровадити повноцінне функціонування системи електронного документообігу з електронними документами, які містять відомості з обмеженим доступом. Обґрунтовано необхідність розробки окремого нормативно-правового акта, який встановлює основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів, які містять інформацію з обмеженим доступом.

Ключові слова: організаційно-правові засади; нормативно-правові акти; оптимізація; документообіг; електронний документ; обмежений доступ; захист інформації; службова інформація, Державна прикордонна служба України.

ABSTRACT

The article examines some aspects of legal regulation of the organization of electronic document management, as well as creation, processing, transmission and storage of electronic documents in the course of activities of public authorities. The author examines the current experience of the State Border Guard Service of Ukraine in the practical implementation of a set of measures to create and ensure the functioning of the departmental electronic document management system. Its introduction has had a positive impact on improving information interaction with public authorities, saving budgetary funds and, in general, on the functioning of the border agency in the national management system. At the same time, in the context of the ongoing armed aggression of the Russian Federation against Ukraine and the urgent need to ensure effective interaction between the security and defense forces and public authorities, the task of implementing organizational and technical solutions that will allow for secure interagency electronic information interaction, taking into account the possibility of protecting restricted information, is becoming increasingly important. However, there are contradictions and gaps in the current Ukrainian legislation on issues that should determine the procedure for creating, processing, storing, and interagency exchange of electronic documents containing proprietary information. This state of affairs does not allow for a complete departure from information exchange in paper form and the introduction of a fully-fledged electronic document management system with electronic documents containing restricted information. The author substantiates the need to develop a separate regulatory legal act establishing the basic organizational and legal framework for electronic document management and use of electronic documents containing restricted information.

Key words: organizational and legal framework; regulatory legal acts; optimization; office work; electronic document; restricted access; information protection; proprietary information, State Border Guard Service of Ukraine.

I. ВСТУП

Інформаційно-комунікаційні технології стали невід'ємною частиною сучасного світу. Наразі вони значною мірою визначають рівень науково-технічного та соціального розвитку сучасної держави.

В таких революційних умовах вимагає суттєвих змін й система державного управління. Так в провідних країнах світу важливим напрямом модернізації в органах влади стало впровадження електронної інформаційної взаємодії, зокрема технологій електронного документообігу.

В Україні серед галузевих науковців та експертів необхідність запровадження електронного документообігу в державних установах та автоматизованого контролю виконання на всіх етапах роботи з документами нині також не викликає сумнівів. У цьому контексті Л. Асанова зазначала: «Неможливо недооцінити залежність ефективності управління підприємствами й організаціями від коректної, вчасної постановки завдань, оперативного і якісного проходження електронних документів, контролю за виконанням, а також забезпечення організації збереження, пошуку і використання»¹. Інший сучасний науковець В. Політанський наголошував на важливому практичному значенні електронного документообігу на шляху подальшої євроінтеграції України, розвитку електронного урядування, ефективного функціонування органів публічної влади, а також вдосконалення практики діяльності уповноважених суб'єктів в Україні². Отже, до сучасних проблем, пов'язаних з теорією та практикою впровадження електронного документообігу в сферу державного управління, документування управлінської інформації в електронній формі, організації роботи з електронними документами в діловодстві та електронного міжвідомчого обміну зверталися в своїх наукових працях М. Головченко, А. Карпюк, В. Ключевський, К. Копняк, О. Кукарін, Л. Мельничук, І. Отамась, В. Писаренко, О. Подворнюк, Н. Поліщук, Н. Прилипко, Т. Трофімук-Кирилова, Ю. Харина та інші науковці.

Разом з тим, варто відзначити, що окремим проблемам з організації діловодства з електронними документами, які містять службову інформацію сучасні науковці та експерти приділяють увагу лише фрагментарно. Певним чином це можна пояснити недосконалістю сучасного українського законодавства в цій сфері. Зокрема, питання,

¹ Асанова Л. (2021). Місце електронного документообігу в загальній системі діловодства. *Підприємство, господарство і право*. № 3. С. 158. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.3.24>

² Політанський В. С. (2021). Теоретико-правові засади системи електронного документообігу в Україні. *Право і суспільство*. № 1. С. 26. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.4>

що мають визначати порядок створення, оброблення, зберігання та обмін електронними документами, які містять службову інформацію залишаються неунормованими. Такий стан справ не дозволяє здійснити остаточний відхід від інформаційного обміну в паперовому вигляді та запровадити повноцінне функціонування системи електронного документообігу електронними документами з грифом «Для службового користування».

II. МЕТА І МЕТОДОЛОГІЯ

Метою представленої роботи є обґрунтування необхідності розробки окремого нормативно-правового акта, який має визначати основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів, що містять інформацію з обмеженим доступом.

Для реалізації зазначеної мети автором використано загальнонаукові та спеціальні методи. Так, застосування діалектичного методу наукового пізнання щодо соціально-правових явищ в їх суперечностях і порівняльно-правового методу дозволило об'єктивно оцінити рівень дієвості сучасного законодавства України в сфері запровадження електронного документообігу. За допомогою формально-логічного методу визначено основні напрями наукової роботи та основні проблемні питання щодо практики впровадження електронного документообігу в органах державної влади. Аналітичним методом вивчено практику впровадження та забезпечення функціонування системи електронного документообігу в національній прикордонній інституції, що дозволило виявити та теоретично осмислити наявні проблеми, що лежать в площині законодавчого забезпечення захисту інформації з обмеженим доступом в електронному діловодстві.

III. ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як відомо, наразі в Україні з метою удосконалення управлінської діяльності в органах державної влади поступово запроваджуються, так звані, безпаперові технології обробки даних. В якості позитивного прикладу цього процесу доцільно навести сучасний досвід Державної прикордонної служби України (далі — Держприкордонслужба), де з 2020 року здійснюється комплекс заходів з практичної реалізації завдань щодо створення, впровадження та забезпечення функціонування

відомчої системи електронного документообігу в в Держприкордонслужбі (далі — СЕД ДПСУ).

На теперішній час Держприкордонслужба стала першим відомством в системі МВС України, де вже повноцінно запроваджено відомчу систему електронного документообігу, що дало змогу значно підвищити ефективність роботи органів управління, суттєво зменшити обсяг паперових документів, залучення людського ресурсу та часу для їх узгодження, підвищити оперативність доведення інформації, своєчасного реагування і прийняття управлінських рішень.

Впровадження СЕД ДПСУ позитивно вплинуло на удосконалення взаємодії з вищими і центральними органами виконавчої влади, економію бюджетних коштів та загалом на функціонування прикордонного відомства в загальнодержавній системі управління.

Водночас в умовах триваючої збройної агресії рф проти України та нагальної необхідності забезпечення ефективної взаємодії Сил безпеки й оборони, органів державної влади набуває актуальності завдання щодо реалізації організаційно-технічних рішень, які дозволять налагодити безпечну міжвідомчу електронну інформаційну взаємодію з урахуванням можливості захисту інформації з обмеженим доступом. На важливості цього питання наголошували і галузеві експерти. Так, Ю. Харина вказувала на те, що система електронного документообігу має передбачати можливість роботи з документами, що мають гриф обмеження доступу та виконувати завдання щодо: гарантування збереженості документа; виключення несанкціонованого доступу; виключення можливості витоку закритої інформації¹.

У сучасній Держприкордонслужбі результатом роботи щодо удосконалення системи обміну відомчою інформацією, зокрема, з обмеженим доступом, стало розгортання інформаційно-комунікаційної системи захищеної електронної пошти для обміну електронними документами з грифом «Для службового користування». Крім того, розпочато роботу щодо запровадження технологій СЕД ДПСУ, де здійснюється обробка електронних документів з грифом «Для службового користування» (СЕД-Д).

¹ Харина Ю. А. (2017). Автоматизована система документообігу та проблеми її впровадження. *Сучасна спеціальна техніка*. № 3 (50). С. 51.

Поряд з цим, на сьогоднішній день, в державі залишається неврегульованим питання щодо нормативно-правового визначення порядку обліку, зберігання і використання електронних документів, які містять службову інформацію, що в свою чергу не дозволяє перейти від інформаційного обміну службовою інформацією до повноцінного функціонування системи електронного документообігу електронними документами з грифом «Для службового користування».

Як відомо, правові відносини щодо обробки інформації (створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту) регулюються законами України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» та «Про інформацію».

Відповідно до статті 21 Закону України «Про інформацію» до інформації з обмеженим доступом, крім конфіденційної та таємної інформації, належить й службова інформація¹. Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «Для службового користування»².

Єдині вимоги до ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, визначені «Типовою інструкцією про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію», затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 736³.

ДСТУ 4163:2020 «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів» визначено вимоги до оформлення документів, відповідно до яких «Документи, що створюються юридичними особами, обов'язково повинні мати такі реквізити: найменування юридичної особи, назва виду документа, дата документа, реєстраційний індекс документа, заголовок до тексту документа, текст документа, підпис (для електронних

¹ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

² Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

³ Типова інструкція про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 736. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/249419755>

документів — електронний підпис або електронна печатка в разі відсутності електронного підпису)»¹.

В абзаці 2 пункту 13 «Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію» 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 документообігу².

Згідно із статтею 5 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» електронний документ — це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа³ (підписувач документа та кваліфікований електронний підпис підписувача або кваліфікована електронна печатка установи-відправника).

Таким підзаконним нормативно-правовим актом є постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності», якою затверджено Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну⁴. Пунктом 1 вказаної Типової інструкції визначено, що особливості організації діловодства з документами, що містять інформацію з обмеженим доступом, визначаються окремим нормативно-правовим актом.

¹ Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів : ДСТУ 4163:2020. URL: <https://www.kdu.edu.ua/Documents/DSTU41632020v1.pdf>

² Типова інструкція про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію : постанова Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 736. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249419755>

³ Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>

⁴ Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну: постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text>

Таким чином, розроблена на виконання підпункту 2 статті 3 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України від 27 березня 2014 р. № 1170-VI «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»¹, постанови Уряду від 19 жовтня 2016 р. № 736 визначає лише єдині вимоги до ведення обліку, зберігання, використання і знищення паперових документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію.

Питання ж роботи з електронними документами з грифом «Для службового користування» (порядок створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення електронних документів з грифом «Для службового користування») залишаються неунормованими, за виключенням посилання на вимоги законодавства, що регулює питання роботи з електронними документами та питання електронного документообігу.

«Типовою інструкцією з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну», затвердженою постановою Уряду від 17 січня 2018 р. № 55 визначено, що особливості організації діловодства з документами, що містять інформацію з обмеженим доступом, визначаються окремим нормативно-правовим актом², якого на сьогодні в державі ще не видано.

IV. ВИСНОВКИ

З огляду на вищевикладене, на думку автора, доцільно ініціювати перед Кабінетом Міністрів України питання щодо надання доручення Міністерству цифрової трансформації України спільно з Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади з розроблення проєкту постанови Уряду про особливості

¹ 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 27.03.2014 № 1170-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1170-18#Text>

² Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну: постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text>

організації діловодства з електронними документами з грифом «Для службового користування» (визначення порядку створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення електронних документів з грифом «Для службового користування»).

Подальші дослідження організаційно-правових засад щодо впровадження електронного документообігу в органах державної влади залишаються актуальними з огляду на їх значення в контексті створення спеціальних норм і правил регулювання у цій сфері з метою неперервного оновлення та вдосконалення нормативно-правової бази України.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Асанова Л. (2021). Місце електронного документообігу в загальній системі діловодства. *Підприємство, господарство і право*. № 3. С. 156–160. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.3.24>
2. Політанський В. С. (2021). Теоретико-правові засади системи електронного документообігу в Україні. *Право і суспільство*. № 1. С. 22–27. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.4>
3. 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 27.03.2014 № 1170-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1170-18#Text>
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
5. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>
6. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
7. Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну: постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text>
8. Типова інструкція про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію: постанова Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 736. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249419755>
9. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів: ДСТУ 4163:2020. URL: <https://www.kdu.edu.ua/Documents/DSTU41632020v1.pdf>
10. Харина Ю. А. (2017). Автоматизована система документообігу та проблеми її впровадження. *Сучасна спеціальна техніка*. № 3(50). С. 50–55.

REFERENCES

1. Asanova L. (2021). Mistse elektronnoho dokumentoobihu v zahalnoi systemi dilovodstva [The place of electronic document management in the overall workflow system]. *Enterprise, economy and law*. No. 3. pp. 156–160. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.3.24> [in Ukrainian]
2. Kharyna Yu. A. (2017). Avtomatyzovana systema dokumentoobihu ta problemy yii vprovadzhennia [Automated document management system and problems of its implementation]. *Modern special equipment*. No. 3(50). pp. 50–55 [in Ukrainian]
3. Politanskyi V. S. (2021). Teoretyko-pravovi zasady systemy elektronnoho dokumentoobihu v Ukraini [Theoretical and legal foundations of the electronic document management system in Ukraine]. *Law and society*. No. 1. pp. 22–27. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.4> [in Ukrainian]
4. Pro dostup do publichnoi informatsii [On access to public information]. Law of Ukraine No. 2939-VI dated January 13, 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> [in Ukrainian]
5. Pro elektronni dokumenty ta elektronnyi dokumentoobih [About electronic documents and electronic document management]. Law of Ukraine No. 851-IV dated May 22, 2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text> [in Ukrainian]
6. Pro informatsiiu [About the information]. Law of Ukraine No. 2657-XII dated October 2, 1992. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> [in Ukrainian]
7. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z pryiniattiam Zakonu Ukrainy «Pro informatsiiu» ta Zakonu Ukrainy «Pro dostup do publichnoi informatsii» [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine in Connection with the Adoption of the Law of Ukraine «On Information» and the Law of Ukraine «On Access to Public Information»]. Law of Ukraine No. 1170-VI dated March 27, 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1170-18#Text> [in Ukrainian]
8. Typova instruktsiia pro poriadok vedennia obliku, zberihannia, vykorystannia i znyshchennia dokumentiv ta inshykh materialnykh nosiiv informatsii, shcho mistiat sluzhbovu informatsiiu [Standard Instruction on the Procedure for Keeping Records, Storing, Using and Destroying Documents and Other Material Media Containing Proprietary Information]. Resolution No. 736 of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 19, 2016. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249419755> [in Ukrainian]
9. Typova instruktsiia z dokumentuvannia upravlinskoj informatsii v elektronni formi ta orhanizatsii roboty z elektronnyimi dokumentamy v dilovodstvi, elektronnoho mizhvidomchoho obminu [Standard instructions for documenting management information in electronic form and organizing work with electronic documents in office work, electronic interdepartmental exchange]. Resolution No. 55 of Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 17, 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]
10. Unifikovana systema orhanizatsiino-rozporiadchoi dokumentatsii. Vymohy do oformlennia dokumentiv [Unified system of organizational and administrative documentation. Requirements for the execution of documents]. DSTU 4163:2020. URL: <https://www.kdu.edu.ua/Documents/DSTU41632020v1>