

П. С. КЛІМУШИН, М. В. МОРДВИНЦЕВ

НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Показано, що проблеми впровадження систем електронного документообігу пов'язані з відсутністю нормативно-методичної бази, необхідної для повноцінного використання електронних документів. Формування нормативно-методичної бази планується на основі запропонованого навчального курсу “Електронний документообіг в державному управлінні” та комплексу нормативних заходів забезпечення інформаційної безпеки при використанні електронних документів у державному управлінні.

Ключеві слова: електронне урядування, конфіденційна інформація, шифрування, ідентифікація, автентичність, інфраструктура відкритих ключів, електронний документ, електронний цифровий підпис, електронний документообіг.

It is rotined that the problem of introduction of the system of electronic circulation of documents is related to absence of normative-methodical base, necessary for the valuable use of electronic documents. Forming normative-methodical a base is planned on basis of the offered educational course “Electronic circulation of documents in state administration” and complex of normative measures of providing of informative safety at the use of electronic documents in state administration.

Key word: electronic management, confidential information, encipherement, authenticity, infrastructure of the opened keys, electronic document, electronic digital signature, electronic circulation of documents.

Останніми роками значно виріс обсяг інформації, якою обмінюються органи державного управління, а також потік управлінських документів. За таких умов актуальною є проблема використання інформаційних систем організації захищеного електронного документообігу в державних структурах. Правовою базою вирішення цієї проблеми є закони про електронний цифровий підпис і електронні документи та електронний документообіг [1; 2].

Проте при впровадженні систем електронного документообігу (СЕДО) існує група проблем, пов'язаних з відсутністю нормативно-методичної бази, необхідної для повноцінного використання електронних документів. Так, не встановлено порядок визнання юридичної сили електронних документів державними органами і судами; відсутня офіційна методика роботи з електронними документами, що забезпечує визнання їх юридичної сили; відсутні методики експертизи цілісності електронних документів, передачі їх на архівне зберігання, знищення електронних документів, роботи з конфіденційними електронними документами, і так далі.

Усі наведені проблеми безпосередньо пов'язані з необхідністю вчення і перепідготовки державних службовців. Відповідно до цього, метою статті є вироблення нормативно-методичних основ забезпечення юридично значимого електронного документообігу в державному управлінні.

Проблеми електронного документообігу в державному управлінні вивчали І. Клименко, К. Линьов, І. Горбенко, В. Однопарієнко [3], О. Матвієнко, М. Цивін [4], Д. Дубов, С. Дубова [5]. У монографії “Електронне урядування в інформаційному суспільстві” запропоновано систему вдосконалення інформаційної підготовки магістрів державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства [6]. У цій роботі також визначено необхідність включення системи до підготовки магістрів державної служби кількості спеціалізованих курсів, у тому разі навчального курсу “Електронний документообіг у державному управлінні”. Аналіз даних джерел дозволив розробити структурно-логічну схему курсу (рисунк).

Метою вивчення курсу є професійна підготовка висококваліфікованих відповідальних кадрів для державного управління та місцевого самоврядування, спроможних аналізувати, розробляти та реалізувати процеси інформатизації органів державного управління на базі дослідження її організаційної структури, документопотоків та побудови інформаційних зв'язків як основи впровадження системи електронного документообігу.

Завдання вивчення курсу такі:

- формування системного підходу до дослідження установи як об'єкта впровадження електронного документообігу;
- знайомство з організаційними, правовими та технічними проблемами впровадження інфраструктур електронного цифрового підпису як основи забезпечення юридичної значимості електронних документів;
- знайомство з основними вимогами до систем електронного документообігу та їх функціональними можливостями;
- формування практичних навиків у реалізації основних процедур обробки електронних документів з допомогою СЕДО: реєстрація вхідних, вихідних і внутрішніх документів; введення резолюцій до документів і контроль їхнього виконання; списання документів у справу; атрибутний пошук документів у базі; створення стандартних форм звітності;
- формування практичних навиків у використанні програмних комплексів підготовки, експорту та імпорту звітності до державних органів електронними каналами;
- вивчення проблем інтеграції інформаційних реєстрів, баз і ресурсів.

Після вивчення навчального курсу слухачі повинні вміти:

- організовувати правове регулювання електронного документообігу;
- реалізувати процедури обміну конфіденційною інформацією в мережі інтернет з виростанням електронного цифрового підпису;
- аналізувати правопорушення у сфері інформаційних технологій для забезпечення національної інформаційної безпеки;
- проводити налаштування системи документообігу відповідно до прийнятої організаційно-облікової політики установи;
- реалізувати технології проходження електронних документів у процесі їх реєстрації, виконання, контролю і подання в архів;
- використовувати електронні системи надання і обробки звітності установ;
- робити фінансові платежі з допомогою платіжних систем інтернету;
- уміти застосовувати отримані знання в практиці державотворення в Україні

і своїй професійній діяльності.



Рисунок. Структурно-логічна схема курсу “Електронний документообіг”

Таким чином, наведені структура та характеристика навчального курсу “Електронний документообіг” як одного з важливих спеціалізованих курсів мають формуватись на основі кваліфікаційних характеристик магістрів державного управління і розглядатись як нормативно-методична основа забезпечення електронного документообігу в державному управлінні.

Більшість наведених вище проблем також пов'язана з інформаційною безпекою організації електронного документообігу. Поки що в електронних документах часто відсутній навіть елементарний облік наявних в організації програмних засобів і баз даних, а в результаті електронні документи і інформація або втрачаються, або їх стає неможливо ні знайти, ні використовувати.

Ще одна сторона інформаційної безпеки – збереження автентичності і цілісності електронних документів. Якщо сьогодні не почати архівувати електронні документи в суворій відповідності з відомими міжнародними стандартами, то завтра, коли електронні документи будуть визнані, установа не зможе довести достовірність своїх документів. Для установ, що ведуть міжнародну діяльність, – це проблема вже наявна, оскільки, наприклад, у більшості розвинених країн повідомлення

електронної пошти визнаються діловими документами і можуть бути пред'явлені як доказ у суді.

Проблема забезпечення автентичності електронних документів особливо загострюється, якщо їх потрібно зберігати довго – більше десяти років. У цьому випадку унаслідок застарівання інформаційних систем і форматів даних потрібно перенесення документів в іншу інформаційну систему і перетворення на нові формати (міграція). Міграція може стати дорогою процедурою, оскільки кожен її крок має бути ретельно задокументований, для того щоб автентичність документів не могла бути поставлена під сумнів.

Ця проблема виникає і при звичайному скануванні документів для приміщення їх в електронний архів. Потрібно не лише документувати всі дії і забезпечити технічний захист отриманих образів документів, але і уникати операції, які можуть поставити автентичність документів під сумнів. У зарубіжній судовій практиці вже є приклади, коли суди відмовлялися приймати документи з електронних архівів на тій підставі, що після сканування образи були відредаговані, а власники архіву не могли довести, що при редагуванні не були внесені значущі зміни в документ.

Вільне використання термінів постачальниками програмного забезпечення може привести до крупних неприємностей і фінансових втрат, якщо установа, не розібравшись, купить систему, не відповідну її потребам. У наш час “системою електронного документообігу” називають такі системи: системи управління образами документів (“електронний архів”), системи управління діловими процесами (workflow-Systems), електронно-інформаційні системи (Electronic Document Management System – EDMS), і нарешті, “справжні” системи електронного документообігу (Electronic Records Management System – ERMS). Рішення про покупку системи часто ухвалює вище керівництво установи спільно з керівником інформаційно-аналітичної служби (ІАС), і вони далеко не завжди знають, які функціональні можливості необхідні для служби документаційного забезпечення управління (ДЗУ). Помилка обертається збитками на багато тисяч доларів для покупки і певною втратою репутації для фірми-постачальника.

Системи електронного документообігу зобов'язані, зокрема, мати такі характеристики:

1. Після реєстрації інформаційного матеріалу як документа, його автор вже не має можливості як-небудь змінити або знищити документ.

2. Установлюється термін зберігання документу, відповідний вимогам законодавства і контролюючих організацій. Засоби системи повинні дозволяти “запрограмувати” варіанти правил обчислення терміну зберігання, що все зустрічаються у вітчизняних нормативних актах (протягом заданого терміну, до певного настання події, комбіновані тощо).

3. Система повинна захищати документи, що зберігаються в ній, від яких-небудь змін. Знищувати електронні документи можуть лише спеціально уповноважені особи – співробітники служб ДЗУ або ІАС, в рамках планової роботи по експертизі цінності і знищенню документів з минулими термінами зберігання.

При впровадженні систем електронного документообігу на рівні окремої установи особливої гостроти набуває проблема взаємин і взаєморозуміння між службою ІАС, з одного боку, і службою ДЗУ, юридичним відділом і діловими

підрозділами – з іншого.

Для успішного впровадження електронних систем і їх надійного захисту необхідна тісна співпраця фахівців ІАС, ДЗУ і інших зацікавлених сторін: ділових підрозділів, юридичної служби, служби внутрішнього контролю. У перспективі одним з правильних рішень може бути об'єднання служб ДЗУ і ІАС і створення єдиного підрозділу, керівника всіма інформаційними ресурсами в організації. Подібні єдині структури вже існують як за кордоном, так і в багатьох організаціях нашої країни.

Можливість законно знищити документи після закінчення терміну зберігання – надзвичайно важливий елемент всієї роботи щодо забезпечення інформаційної безпеки. Це не лише можливість зменшити ризик просочування конфіденційної інформації, це – амністія старих “грішків” установи, за умови що в неї добре налагоджено діловодство і документообіг.

У паперовому діловодстві знищення документів і попередній етап експертизи їх цілісності вважаються найбільш складними видами робіт, що вимагають як високої професійної кваліфікації, так і уміння взаємодіяти практично зі всім колективом установи. З електронними документами потрібно вирішувати все ті ж проблеми, що і з паперовими, плюс ще декілька – деколи дуже важко розшукати і знищити всі наявні копії електронного документа (включаючи ті, що зберігаються на резервних носіях), до того ж, як з'ясувалося на практиці, гарантоване знищення електронних документів вимагає фізичного знищення носіїв цих документів, для чого потрібні спеціальні технічні засоби.

Правильна організація конфіденційного діловодства в установі є складовою частиною комплексного забезпечення безпеки інформації і має важливе значення в досягненні мети її захисту. Тому питання конфіденційного документообігу в установі поза сумнівом відіграють важливу роль у підвищенні ефективності державного управління.

Таким чином, формування нормативно-методичної бази планується на основі запропонованого навчального курсу “Електронний документообіг в державному управлінні” та комплексу нормативних заходів забезпечення інформаційної безпеки при використанні електронних документів у державному управлінні.

Література:

1. Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” // ВВР України. – 2007. – № 12. – 102 с.
2. Закон України “Про електронні документи та електронний документообіг” від 22 травня 2003 р. № 851-IV // ВВР України. – 2003. – № 27. – Ст. 275.
3. *Клименко І. В.* Електронний документообіг в державному управлінні : [навч. посіб.] / [І. В. Клименко, К. О. Линьов, І. Д. Горбенко та ін.]. – Х. : Форт, 2009. – 232 с.
4. *Матвієнко О. В.* Основи організації електронного документообігу : [навч. посіб.] / О. В. Матвієнко, М. Н. Цивін. – К. : ЦУЛ, 2008. – 112 с.
5. *Дубов Д. В.* Основи електронного урядування : [навч. посіб.] / Д. В. Дубов, С. В. Дубова. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.
6. *Клімушин П. С.* Електронне урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П. С. Клімушин, А. О. Серенко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 312 с.

Надійшла до редколегії 25.01.2011 р.