

А.Г. Бойков,  
кандидат юридичних наук

## ГАРМОНІЗАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

*У статті розглянуті деякі аспекти гармонізації нормативно-правової бази організації електронного документообігу в правоохоронних органах України. Здійснено аналіз застосування електронних документів, створення електронного ресурсу документів у цифровому форматі в правоохоронних органах України. Аналізується функціонування системи електронного документообігу в правоохоронних органах. Тобто зроблена спроба розглянути деякі розвідки процесу електронного документообігу в правоохоронних органах, для яких необхідно побудувати дієву досконалу правову базу, яка б зводила до мінімуму наявність прогалів та колізій. Досліджено систему нормативно-правових актів, що забезпечують правове регулювання процесів електронного документообігу в правоохоронних органах.*

**Ключові слова:** електронний документообіг, електронний документ, інформація, інформаційні права, право на інформацію, інформаційні відносини.

*В статье рассмотрены некоторые аспекты гармонизации нормативно-правовой базы организации электронного документооборота в правоохранительных органах Украины. Осуществлен анализ использования электронных документов, создание электронного ресурса документов в цифровом формате в правоохранительных органах Украины. Анализируется функционирование системы электронного документооборота в правоохранительных органах. Сделана попытка рассмотреть некоторые аспекты развития электронного документооборота в правоохранительных органах, для которых необходимо построить действенную совершенную правовую базу, которая могла бы свести к минимуму наличие пробелов и коллизий в законодательстве Украины. Рассмотрена система нормативно-правовых актов, обеспечивающих правовое регулирование процессов электронного документооборота в правоохранительных органах.*

**Ключевые слова:** электронный документооборот, электронный документ, информация, информационные права, право на информацию, информационные отношения.

*Paper deals with several aspects of the harmonization of the regulatory support of electronic document organization in law enforcement bodies of Ukraine. The analysis of the use of electronic documents, the creation of electronic resource documents in digital format in the law enforcement bodies of Ukraine is carried out. We analyze the functioning of the electronic document management system in law enforcement bodies. An attempt was made to consider several aspects of electronic document management in law enforcement bodies, which is necessary to create an efficient perfect legal support, which would minimize the presence of gaps and conflicts in the legislation of Ukraine. The system of normative legal acts providing the legal regulation of the electronic document of law enforcement processes is studied.*

**Keywords:** electronic document management, electronic document, information, information rights, right to information, information relations.

Розвиток інформаційного суспільства поступово відбувається майже у всіх країнах світу, у тому числі й в Україні. Розвинуті держави світу поставили собі за мету прискорений перехід до нового етапу розвитку – інформаційного суспільства, що дасть змогу забезпечити рівень суспільного добробуту та перехід економіки, заснованої на знаннях, досягти скорочення числа загроз національній безпеці, залучити громадян до всіх благ інформаційного суспільства. Високий ступінь використання інформаційних технологій та відповідного простору стає безпосереднім чинником економічного зростання, соціально-політичної стабільності та розвитку держави, ефективного здійснення управлінських функцій органами державної влади. Опрацювання стрімко зростаючих обсягів інформації, основу яких складають потоки й масиви документів, можливе сьогодні лише за умови впровадження електронного документообігу з документами в державних органах і організаціях. Застосування електронних документів, тобто створення ресурсу документів у цифровому форматі, в органах державної влади, установах, організаціях та на підприємствах України набуває дедалі більшого розвитку, що зумовлено значним зростанням обсягу управлінських документів, необхідністю здійснення контролю за їх обігом, виконанням, зберіганням та використанням. Якісне, стале функціонування системи електронного документообігу у правоохоронних органах потребує відповідного належного регулювання суспільних відносин, що виникають унаслідок реалізації положень нормативно-правових актів. Тобто для ефективного здійснення та забезпечення процесів електронного документообігу в правоохоронних органах необхідно побудувати дієву досконалу правову базу, яка б зводила до мінімуму наявність прогалин та колізій, що, поза сумнівом, уможливило б ефективну реалізацію такої сучасної форми документообігу в офіційних органах держави, у тому числі і правоохоронних органах, як електронний документообіг. У такому разі потрібно вести мову про те, що законодавча база повинна бути системною і чимось обумовленою.

Мета цієї статті – розглянути деякі нормативно-правові аспекти гармонізації нормативно-правової бази організації електронного документообігу в правоохоронних органах України.

Окремим аспектам цієї проблематики та проблемами гармонізації нормативно-правової бази організації електронного документообігу в сучасному інформаційному суспільстві займаються вітчизняні науковці, зокрема: Д.С. Азаров, І.В. Арістова, К.І. Беляков, В.Д. Гавловський, В.О. Голубєв, М.В. Гуцалюк, М.С. Демкова, Р.А. Калюжний, О.В. Кохановська, А.А. Музика, В.І. Муравйова, П.І. Орлов, К.М. Рудой, М.Л. Смолярова, Н.В. Сюр, В.Г. Хахановський, В.С. Цимбалюк, Ю.С. Шемшученко та ін.

Загалом закон системності полягає в тому, що світ, у якому ми живемо, є сукупністю ієрархічно впорядкованих систем. Під системою розуміють множину пов'язаних між собою елементів, причому ця множина володіє стійкістю, автономністю і такими новими якостями, яких не мають окремі елементи, але які дають змогу реалізувати головну ціль існування системи. Так, людина може бути елементом систем “сім'я”, “соціальний об'єкт (лікарня, супермаркет тощо)”, “місто”, “національний комплекс” тощо [1, с. 17].

У теорії права під системою законодавства прийнято розуміти сукупність нормативно-правових актів, які мають різну юридичну силу, та, виходячи з необхідності вирішення завдань, які стоять перед державою, володіють погодженістю дій та внутрішньою єдністю.

Питання про систему законодавства як сукупності нормативно-правових актів пов'язане з класифікацією і систематизацією правового мірила з метою забезпечення його доступності і зручності користування суб'єктами.

Систематизація законодавства – це упорядкування, приведення чинних нормативно-правових актів у єдину, погоджену, цілісну систему. Система законодавства виступає як результат, наслідок систематизації, а також як органічна властивість законодавства [2, с. 62].

Дослідження та аналіз нормативно-правової бази, що забезпечує регулювання сукупності процесів електронного документообігу в Україні, дає підстави стверджувати про її суперечливий характер, а також про відсутність цілої низки необхідних понять, їх визначень та ін.

Так, наприклад, у Законі України “Про електронні документи та електронний документообіг” зазначається, що електронний документообіг (обіг електронних документів) – це сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів [3].

Разом з тим, у статті 1 зазначеного закону визначено, що суб’єкти електронного документообігу – це автор, підписувач, адресат та посередник, які набувають передбачених законом або договором прав і обов’язків у процесі електронного документообігу [3].

Іншими словами, враховуючи перелік та розмаїття процесів електронного документообігу, можна констатувати, що законодавець в основному законі, що регулює відносини у сфері електронного документообігу, визначає тільки чотирьох суб’єктів. На нашу думку, кількісного та якісного складу визначених суб’єктів електронного документообігу недостатньо для забезпечення повного спектра процесів, що відображають сутність електронного документообігу в Україні.

Підтвердженням цього факту, на нашу думку, служать норми Закону України “Про електронний цифровий підпис”, так, зокрема, у статті 2 зазначеного закону визначено перелік суб’єктів правових відносин у сфері послуг електронного цифрового підпису, а саме: підписувач; користувач; центр сертифікації ключів; акредитований центр сертифікації ключів; центральний засвідчувальний орган; засвідчувальний центр органу виконавчої влади або іншого державного органу; контролюючий орган [4, ст. 2].

Враховуючи той факт, що електронний цифровий підпис є невід’ємною складовою системи електронного документообігу, на нашу думку, його не слід розглядати окремо, а тим більше некоректним вбачається визначення окремого, відмінного від визначеного у Законі України “Про електронні документи та електронний документообіг” кола суб’єктів та їх розмежування. У цьому випадку таке розмежування обумовлене певною класифікацією, за якою, як ми розуміємо, законодавець пропонує їх поділ, зокрема, такий: суб’єкти електронного документообігу; суб’єкти правових відносин у сфері послуг електронного цифрового підпису.

Зазначені законодавчі прогалини призводять до того, що у відповідних підзаконних нормативно-правових актах зустрічаються “нові”, відмінні від визначених законодавцем, суб’єкти електронного документообігу.

Так, у Положенні про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого рішенням Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30, до суб’єктів електронного документообігу віднесено:

– адміністратора автоматизованої системи – державне підприємство, яке забезпечує технічний супровід та здійснює підтримку працездатності автоматизованої системи в цілому згідно з вимогами, виконує інші функції відповідно до розпоряджень Державної судової адміністрації України та взятих на себе договірних зобов’язань;

- користувач автоматизованої системи – суддя, працівник апарату суду;
- технічний адміністратор – особа, наділена правами адміністратора в програмі для забезпечення її технічного функціонування, яка працює безпосередньо в суді, або відповідний фахівець адміністратора автоматизованої системи, закріплений за цією судовою установою [5].

Дієвим способом вирішення зазначеної проблеми може стати об'єднання законів, що регулюють відносини у сфері електронного документообігу у Інформаційному кодексі.

З огляду на це, на нашу думку, слід погодитися з думкою К.І. Белякова, який зазначає, що новий підхід щодо правового регулювання суспільних відносин запропонований вітчизняною наукою інформатикою, її складовою – правовою інформатикою – це застосування принципів, підходів і методів інформатики до вирішення проблем права, зокрема правотворення, яке має базуватися на основі методології системного і комплексного підходів, зокрема теорії формування комплексних гіперсистем права. Їх системоутворюючим початком має стати кодекс, який буде розвивати визначені в Конституції України положення щодо інформаційних відносин. Він має:

- об'єднати і розвивати норми і принципи суспільних відносин, що визначені в Конституції України;
- враховувати ратифіковані Україною нормативні акти (угоди, конвенції) міжнародного права;
- легалізувати позитивні звичаї у сфері інформаційних відносин та норми суспільної моралі, загальнолюдські цінності, визначені Організацією Об'єднаних Націй у Декларації прав людини та інших загальноприйнятих міждержавних нормативних актах.

Ми також погоджуємося з тим твердженням, що розробка проекту кодексу повинна проводитися методом агрегації: удосконалення окремих правових норм чи створення нових міжгалузевих правових інститутів, що не повинно порушувати цілісності та призначення кодексу, а покращувати, вдосконалювати його дієвість у цілому, створювати нову системну якість, яка не притаманна окремим його складовим [6, с. 150–151].

На нашу думку, в рамках створення Інформаційного кодексу, основоположною базою для його формування мають стати чинні закони, що регулюють інформаційні суспільні відносини. Так, відповідні закони можуть стати розділами майбутнього кодексу. Однак його створення, хоча й необхідне, але потребує, в першу чергу, доопрацювання певних чинних нормативно-правових актів, зокрема: Конституції України; законів України: “Про інформацію”, “Про захист інформації в автоматизованих системах”, “Про державну таємницю”, “Про телекомунікації”, “Про Національний архівний фонд та архівні установи”; відомчих підзаконних нормативно-правових актів [7; 8; 9; 10; 11; 12].

Таке доопрацювання чинної нормативно-правової бази повинне: ґрунтуватися на міжнародному досвіді; практиці впровадження, функціонування та забезпечення електронного документообігу в Україні; враховувати численні наявні прогалини та колізії; бути універсальним для галузі інформаційних відносин.

Відповідно до Державної програми інформаційно-телекомунікаційного забезпечення правоохоронних органів, діяльність яких пов'язана з боротьбою зі злочинністю, на цей час інформатизація правоохоронних органів здійснюється шляхом створення та експлуатації кожним органом власних інформаційних систем, які в цілому забезпечують виконання покладених на відповідний орган завдань, пов'язаних, зокрема з боротьбою зі злочинністю.

У рамках виконання державних програм за останні п'ять років у правоохоронних органах, діяльність яких пов'язана з боротьбою зі злочинністю, створені та функціонують спеціалізовані міжвідомчі інформаційно-телекомунікаційні системи обміну інформацією про осіб і транспортні засоби, які перетинають державний кордон, здійснюються заходи із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, контрабанді та фінансуванню тероризму.

Зазначені системи забезпечують збирання, накопичення інформації та обмін нею лише між окремими підрозділами правоохоронних органів, переважно на рівні взаємодії їх центральних апаратів. У ході виконання зазначених програм правоохоронними органами набуто позитивний досвід створення захищених інформаційно-телекомунікаційних систем як окремих підсистем Національної системи конфіденційного зв'язку [13].

Слід зауважити, що, по-перше, практика впровадження та функціонування окремих систем електронного документообігу у правоохоронних органах вказує на те, що створення та використання окремих інформаційних систем, якщо і забезпечує виконання покладених на відповідний правоохоронний орган завдань, але водночас призводить до розсинхронізації таких інформаційних систем та не дозволяє інтегрувати їх у систему правоохоронних органів.

Тому, на нашу думку, можливим варіантом вирішення зазначеної проблеми може стати розробка та прийняття відповідного нормативно-правового акту, який би визначав критерії до інформаційних систем, умови використання, обміну інформацією у правоохоронних органах держави загалом та ін.

По-друге, враховуючи, що за останні п'ять років у правоохоронних органах, діяльність яких пов'язана з боротьбою зі злочинністю, створені та функціонують спеціалізовані міжвідомчі інформаційно-телекомунікаційні системи обміну інформацією про осіб і транспортні засоби, які перетинають державний кордон, здійснюються заходи із запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, контрабанді та фінансуванню тероризму, доречним вбачається необхідність включення зазначених інформаційних систем до системи електронного документообігу окремих відомств правоохоронних органів, а також розробки комплексної системи захисту інформації, яка б уможливила безпечний обмін інформацією, враховуючи необхідність обміну інформацією з обмеженим доступом у межах підрозділу, між підрозділами, між службами та правоохоронними відомствами.

Наступний аспект, який заслуговує на увагу, полягає в тому, що, наприклад, ні в Законі України "Про Національну поліцію", ні в Законі України "Про прокуратуру", ні в Законі України "Про службу безпеки України" не визначено права, обов'язки, заборони та відповідальність у сфері електронного документообігу цих правоохоронних органів та їх посадових осіб. Тобто можна стверджувати про наявність прогалини щодо інформаційного забезпечення цих органів.

У статті 3 Закону України "Про Національну поліцію" зазначено, що правовою основою діяльності поліції є: Конституція України, цей Закон, інші законодавчі акти України, акти Президента України та постанови Верховної Ради України, акти Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, міжнародні договори України. Однак жодний нормативно-правовий акт не визначає права, обов'язки, заборони та відповідальність у сфері електронного документообігу [14; 15; 16].

У пункті 3 статті 27 зазначається, що кожна дія поліцейського щодо отримання інформації з інформаційних ресурсів, передбачених статтями 26, 27 цього

Закону, фіксується в спеціальному електронному архіві, ведення якого покладається на службу інформаційних технологій Міністерства внутрішніх справ України. В електронному архіві фіксуються прізвище, ім'я, по батькові та номер спеціального жетона поліцейського, вид отриманої інформації, реєстр, з якого отримувалася інформація, час отримання інформації та інші дані, необхідні для ідентифікації поліцейського, який отримував інформацію з реєстрів [14].

Як можна побачити, окремі положення пункту 3 статті 27 Закону України "Про Національну поліцію" безпосередньо пов'язані з процесами електронного документообігу, а тому ще раз можна наголосити на тому, що сьогоденні реалії вимагають, як мінімум, означення електронного документообігу у відповідних законах, що регулюють діяльність окремих правоохоронних органів держави.

Однак більш доцільними вбачаються розробка та прийняття положення про електронний документообіг у правоохоронних органах України. Таке положення забезпечило б регулювання відносин у сфері електронного документообігу у правоохоронних органах.

На нашу думку, зазначений нормативно-правовий акт повинен містити положення про структуру правоохоронних органів, мету та сутність електронного документообігу, його процеси, кількісний та якісний склад суб'єктів електронного документообігу у правоохоронних органах, які б забезпечували участь у повній сукупності процесів, що формують сутність електронного документообігу, їх права, обов'язки, заборони (обмеження), режими доступу до інформації, вимоги до комплексних систем захисту інформації та ін.

Отже, враховуючи викладене вище, слід звернути увагу на відсутність у системі професійної підготовки інформаційної підготовки працівників правоохоронних органів. На нашу думку, відсутність такого різновиду підготовки працівників безпосередньо відображається на освіченості у сфері інформаційних відносин, впливає на ефективність здійснення електронного документообігу, якісні показники роботи, можливість оперативно реагувати на поставлені завдання, особливо враховуючи той факт, що працівники правоохоронних органів є активними учасниками інформаційних відносин.

Тому обіг документів у інформаційно-телекомунікаційних системах здійснюється відповідно до законодавства України або на підставі договорів, що визначають взаємовідносини суб'єктів електронного документообігу.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шевчук Л.Т. Соціальна географія : навчальний посібник / Л.Т. Шевчук. – К. : Знання, 2007. – 349 с.
2. Мелехин А.В. Теория государства и права / А.В. Мелехин. – М., 2007. – 640 с.
3. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV (зі змінами та доповненнями) // Вісник Державного комітету архівів України. – 2003. – Вип. 2. – С. 23–32.
4. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 травня 2003 року № 852-IV (зі змінами та доповненнями) // Вісник Державного комітету архівів України. – 2003. – Вип. 2. – С. 23–32.
5. Положення про автоматизовану систему документообігу суду : Рішення Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30.
6. Беляков К.І. Організаційно-правове та наукове забезпечення інформатизації в Україні : проблеми теорії і практики : дис. ... докт. юридичних наук : 12.00.07 / К.І. Беляков ; Національна академія наук України Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2009. – 408 с.
7. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48.

8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 16. – Ст. 93.
10. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24.12.1993 № 3814-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 15. – С 86.
11. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 19 березня 2009 року № 1180-VIT [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр>.
12. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
13. Про затвердження державної програми інформаційно-телекомунікаційного забезпечення правоохоронних органів, діяльність яких пов'язана з боротьбою із злочинністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 № 321.
14. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 1970.
15. Про службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
16. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.

Отримано 13.10.2015