

УДК 342.9:5

СИНКОВА О.М., доктор юридичних наук, професор,
кафедра адміністративного і фінансового права
Донецького національного університету

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО АУДИТУ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

***Анотація.** До проблем правового регулювання інформаційного аудиту в органах виконавчої влади. Обґрунтована роль інформаційного аудиту у розвитку інформаційної архітектури електронного урядування. Визначена необхідність розробки і прийняття комплексу заходів, спрямованих на удосконалення організаційно-правового забезпечення інформаційного аудиту.*

***Ключові слова:** аудит, інформаційний аудит, контроль, стандарти, організаційно-правове забезпечення.*

***Аннотация.** К проблемам правового регулирования информационного аудита в органах исполнительной власти. Обоснована роль информационного аудита в развитии информационной архитектуры электронного правительства. Определена необходимость разработки и принятия комплекса мероприятий, направленных на усовершенствование организационно-правового обеспечения информационного аудита.*

***Ключевые слова:** аудит, информационный аудит, контроль, стандарты, организационно-правовое обеспечение.*

***Summary.** In the problems of the legal regulation of informational audit in the bodies of executive power are certain. Role of informational audit in development of informational architecture of electronic management is defined. Necessity of development and acceptance of complex of the measures aimed on the improvement of the organizational and legal providing of informational audit are proposed.*

***Keywords:** audit, informational audit, control, standards, organizational and legal providing.*

Постановка проблеми. Розуміння ролі аудиту в органах виконавчої влади сьогодні зводиться до фінансового контролю та значно звужує його сутність [1]. Впровадження аудиту, зокрема у сферу інформаційної діяльності та інформаційних технологій, дає змогу вдосконалити рівень управлінської діяльності в органах виконавчої влади і, як наслідок, підвищити її ефективність. Зазначене дозволяє розглядати цю систему як один із найважливіших напрямів вдосконалення діяльності органів виконавчої влади в країні.

Питання законодавчого забезпечення державного контролю і аудиту в органах виконавчої влади розглядалися в науковій літературі, зокрема, у працях О.Ф. Андрійко, Н.П. Винниченко, О.Ю. Редька, С.В. Івахненко та інших вчених. Особливості методики аудиту фінансової інформації розкриті у багатьох публікаціях [2 – 5]. Однак питанням інформаційного аудиту в органах виконавчої влади в науковій літературі приділяється значно менше уваги. Вченими досліджуються різні аспекти інформаційного аудиту. Зокрема, І.Д. Голяш, С.І. Саченко звертають увагу на необхідність проведення аудиту безпеки у сфері застосування інформаційних технологій, В.І. Подольский на необхідність проведення комп'ютерного аудиту, О.Л. Шерсток – на методичні аспекти аудиту прогностичної інформації та ін., що підтверджує багатогранність поглядів та думок щодо зазначеного питання [6 – 8]. Тому з'ясування правових аспектів та визначення особливостей правового забезпечення державного інформаційного аудиту є вчасним і актуальним.

Метою статті є визначення поняття “інформаційний аудит” та напрямів вдосконалення його правового забезпечення в органах виконавчої влади.

Виклад основних положень. В цілій низці нормативних актів, таких, як Закон України “Про інформацію” 1992 р., Закон “Про доступ до публічної інформації” 2011 р., Закон України “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах” 1994 р. та інших нормативних актах знайшли висвітлення питання законодавчого забезпечення інформаційної діяльності органів виконавчої влади. Зокрема, ст. 5. Закону “Про інформацію” 1992 р. встановлює загальні вимоги доступу до інформації, закріплює право кожної людини на інформацію, на можливість вільного її зберігання, одержання, поширення, використання та захисту, які є необхідними для реалізації нею своїх свобод, прав і законних інтересів [9]. У цьому Законі знайшли закріплення загальні вимоги міжнародного законодавства щодо доступу до інформації, зокрема, Окінавської хартії глобального інформаційного суспільства [10].

Правовий режим захисту інформаційних систем органів виконавчої влади, права власників та користувачів стосовно цієї інформації встановлюються Законом України “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах” від 1994 р. [11]. У випадках, передбачених законом, доступ до інформації, яка знаходиться в інформаційній системі, може здійснюватися без дозволу її власника в порядку, встановленому законом.

Прийнятим 13 січня 2011р. Законом України “Про доступ до публічної інформації” регламентуються питання доступу громадян до публічної інформації органів виконавчої влади. Поняттям публічної інформації охоплюється відображена та задокументована на будь-яких носіях будь-якими засобами інформація, що була створена або отримана в процесі виконання своїх обов’язків суб’єктами владних повноважень, або яка знаходиться у їх володінні або у володінні інших розпорядників публічної інформації, визначених законодавством [12].

Законом встановлено загальні принципи доступу до публічної інформації, зокрема: відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади; вільного поширення та отримання інформації, крім обмежень, що встановлюються законодавством; рівноправності. Обмеження доступу до інформації, що знаходиться в інформаційних системах органів виконавчої влади, може здійснюватися відповідно до законодавства при дотриманні таких вимог:

- а) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку або для підтримання неупередженості та авторитету правосуддя;
- в) шкода від оприлюднення інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні;
- б) розголошення інформації може завдати істотної шкоди суспільним інтересам.

Виходячи із положень законів “Про інформацію”, “Про доступ до публічної інформації”, необхідно зазначити, що інформація з інформаційних систем, що належать державі, може надаватися за запитами юридичних осіб та громадян у частині, що стосується їх діяльності. У зв’язку з цим виникає питання контролю за наданням інформації за запитами. Ці питання можуть розглядатися і у якості предмета інформаційного аудиту.

Впровадження інформаційних технологій в діяльність органів виконавчої влади повсюдно розглядається як спосіб подолання недоліків паперового документообігу, підвищення оперативності державного управління, збільшення обсягу інформації, що обробляється у процесі ухвалення адміністративних рішень. Вважається, що наявність інформаційно-комунікаційних систем (далі – ІКС) сприяє зростанню якості діяльності в органах виконавчої влади. Потенціал систематизації, зручність пошуку електронної інформації і різноманітність способів її аналізу і відображення за певних умов дійсно сприяють зростанню якості державного управління. В той же час “електронна” держава

виявляється схильною до ряду нових чинників ризику, зокрема тих, що значною мірою впливають на права його громадян.

Нові інститути вже електронної, а не паперової держави – електронний державний облік, електронний доступ громадян до інформації держави і формалізовані адміністративні процеси – можуть зіткнутися як з неякісним наданням адміністративних послуг, так із спробами їх використання в особистих цілях різними особами, що мають право доступу до ІКС.

Вибір між централізацією і децентралізацією ІКС в органах виконавчої влади визначається прийнятою інформаційною архітектурою, і вибір централізованих рішень значно підвищує ризики втрати або фальсифікації даних, наслідки яких в електронних системах можуть бути значнішими, ніж в системах, заснованих на паперових документах, а зловживання, що використовують особливості інформаційних технологій, набагато важче виявити і нейтралізувати їх наслідки.

Навіть при відсутності зловживань, внутрішні механізми функціонування ІКС є менш прозорими, ніж звичні механізми традиційної паперової держави, і часто взаємодія з ними розглядається громадянами як взаємодія з “машиною”, контролювати вимоги якої вони не здатні.

Сьогодні перехід держави до використання ІКС практично зумовило поширення комп’ютерних технологій. Проте перетворення традиційної паперової держави на електронну державу можливо тільки у разі формування законодавчого забезпечення та певної інституційної структури, що включає ряд вимог і обмежень, що накладаються на використання ІКС в органах виконавчої влади.

ІКС в органах виконавчої влади при їх створенні і функціонуванні повинні задовольняти сукупності вимог, визначених нормативними правовими актами, міжнародними, національними і галузевими стандартами, відомчими рішеннями. До них відносяться вимоги, що пред’являються до:

- архітектури електронної держави, що визначає технології створення і взаємодії компонентів державних інформаційних систем;

- системи адміністративної регламентації діяльності органів державної влади, що формалізує адміністративні процеси органів державної влади і управління;

- системи інформаційного регулювання, що визначає особливості правових режимів для різних видів інформації, що знаходиться в ІКС органів виконавчої влади;

- системи регулювання державного обліку, що визначає порядок систематичного збору, обробки, зберігання і надання використовуваних в державному управлінні відомостей про осіб і об’єкти;

- забезпечення доступу громадян до інформації органів виконавчої влади;

- інші вимоги нормативних актів, стандартів, міжнародних договорів тощо.

Використання ІКС в органах виконавчої влади дозволяє забезпечити інформаційну відкритість держави і, тим самим, розширити можливості контролю за діяльністю державних органів з боку громадян, їх об’єднань і державних контролюючих органів. Це пов’язано з тим, що контроль функціонування ІКС може здійснюватися з набагато нижчими витратами, ніж контроль функціонування традиційних систем паперового документообігу.

В сучасних умовах традиційний аудит в органах виконавчої влади не може задовольнити потреби органу виконавчої влади, оскільки він, зазвичай, обмежується проведенням незалежної експертизи фінансових звітів та іншої інформації про фінансові кошти. Тому виникає необхідність впровадження аудиту у нові сфери, зокрема у сферу інформаційного забезпечення та інформаційних технологій, що дасть

змогу вдосконалити систему захисту інформації органу виконавчої влади і підвищити ефективність використання його інформаційного забезпечення.

Пошук шляхів розв’язання проблем аудиту інформаційного забезпечення та інформаційних технологій в сучасних умовах може здійснюватися фахівцями підрозділів внутрішнього аудиту органу виконавчої влади та за допомогою зовнішніх аудиторів, що займаються питаннями інформаційного аудиту.

Завданням інформаційного аудиту в органах виконавчої влади є вивчення фактичного стану інформаційних ресурсів і комп’ютерних технологій та визначення їх відповідності вимогам, що пред’являються до них з боку органу виконавчої влади. Інформаційний аудит повинен розглядатися як важливий елемент системи внутрішнього аудиту в органах виконавчої влади.

Інформаційним аудитом можна вважати систематичний процес, за допомогою якого організація може зрозуміти склад, зміст інформаційних ресурсів, напрям інформаційних потоків і проблеми в інформаційному забезпеченні. В інформаційного аудиту в системі електронного уряду може бути складена “інформаційна карта”, яка може бути використана як основа для підписання рішень, а також для обґрунтування інформаційної стратегії організації.

За допомогою інформаційного аудиту в органі виконавчої влади можуть бути проаналізовані види і склад інформації в масштабах всієї організації. Інформаційний аудит дозволяє підвищити інформованість посадових осіб органу виконавчої влади і населення про свою діяльність. Інформаційний аудит дозволяє також:

визначити інформаційні потреби органу виконавчої влади, його структурних підрозділів, а також конкретних потреб окремих посадових осіб;

визначити склад створюваної інформації і проаналізувати її цінність для організації;

здійснити оцінку інтелектуальних активів органу виконавчої влади;

виявити в інформаційному забезпеченні;

вивчити стан і провести оцінку використання внутрішніх і зовнішніх інформаційних ресурсів і шляхи їх найбільш ефективного використання;

скласти карту інформаційних потоків і виявити вузькі місця в цих потоках;

обґрунтувати напрями вдосконалення інформаційного забезпечення, інформаційної інфраструктури і захисту інформації в органі виконавчої влади.

Інформаційний аудит є надзвичайно важливим чинником посилення контролю за використанням інформаційного забезпечення та інформаційних технологій в органі виконавчої влади, оскільки він дає змогу одержати об’єктивні якісні й кількісні оцінки поточного стану його діяльності у цій галузі. Міжнародні стандарти організації ISO, зокрема система стандартів управління якістю ISO-900х, система стандартів управління інформаційною безпекою ISO 2700х, система стандартів управління ІТ-послугами ISO-20000х, а також окремі стандарти ISO 15504, ISO 17021, ISO 1540B, ISO 17799, ISO 19011, ISO 38500, професійні стандарти аудиту, кодекси професійної етики ISACA, керівництва з ІТ-аудиту INTOSAI та інші мають важливе значення для здійснення інформаційного аудиту [13].

Висновки.

З метою забезпечення державного та громадського контролю, підвищення довіри суспільства до публічної інформації і посилення контролю з боку уповноважених органів за дотриманням прав і свобод громадян, ефективністю витрати державних коштів, а також контролю за дотриманням правил електронного державного обліку і

розкриттям інформації органами виконавчої влади повинен бути створений інститут державного інформаційного аудиту.

Система інформаційного аудиту має включати внутрішній контроль з боку органу виконавчої влади, що здійснює експлуатацію ІКС, зовнішній контроль, який здійснюється уповноваженими органами державної влади, і незалежний недержавний аудит. Різні види аудиту є необхідними як для зниження витрат держави на контроль над інформаційними ресурсами та ІКС, так і для кращого захисту прав громадян. Зокрема, зовнішній інформаційний аудит повинен бути обов'язковим відносно державних інформаційних систем, що забезпечують виконання найважливіших державних функцій, а також функцій, що значним чином впливають на права і обов'язки громадян (наприклад, персональний облік населення).

Вважається доцільним визначити, що контролю на відповідність вимогам законодавства підлягають:

фактичні адміністративні процеси, що забезпечують виконання державних функцій і надання державних послуг в органах виконавчої влади;

регламенти експлуатації ІКС;

апаратно-програмні засоби, що забезпечують підтримку обліку адміністративних процесів;

інформація, яка фактично збирається органами виконавчої влади.

Важливо відзначити, що при інформаційному аудиті не оцінюється якість схвалюваних рішень або зміст облікової інформації. Аудитори перевіряють тільки відповідність фактичних процедур обліку і ухвалення рішень встановленим регламентам.

Для визначення кола осіб, які мають право здійснювати інформаційний аудит, повинні бути розроблені та затверджені вимоги до аудиторів, що здійснюють інформаційний аудит в органах виконавчої влади, а також створена система встановлення відповідності цим вимогам. Конкурсний відбір аудиторів для проведення обов'язкового інформаційного аудиту державних ІКС повинен реалізовуватися відповідно до встановлених законодавством вимог.

Проведення інформаційного аудиту повинне стати необхідною умовою отримання бюджетних коштів на створення або розвиток відомчих ІКС. При цьому органи виконавчої влади, що використовують ці системи, повинні забезпечити аудиторам необхідний доступ до інформації та інформаційних систем при дотриманні нормативних вимог до інформаційної безпеки.

В рамках першочергових заходів щодо створення інструментів правового регулювання інформаційного аудиту повинні бути розроблені нормативні акти, що визначають порядок впровадження внутрішнього інформаційного аудиту в діяльність органів виконавчої влади, правила сертифікації аудиторів, які здійснюють інформаційний аудит, та стандарти інформаційного аудиту. Важливим заходом є також розробка проекту та ухвалення закону “Про інформаційний аудит” в органах виконавчої влади. Це потребує детальнішого опрацювання конкретних нормативних вимог до інформаційного аудиту та визначення ролі фахівців підрозділів з внутрішнього аудиту у його проведенні.

У зв'язку з тим, що аудиторський звіт є основним результатом проведення інформаційного аудиту, повинні бути з'ясовані та затверджені вимоги до аудиторського звіту та показників, що характеризують якість роботи аудитора.

Використання інформаційних систем, веб-технологій та вдосконалення інформаційного забезпечення в органах виконавчої влади потребує формулювання нормативних вимог та завдань до адміністративних процедур збору, переробки,

зберігання і передачі державної інформації в електронному вигляді, обліку та розкриття публічної інформації; створення інфраструктури, що забезпечує юридичну значущість електронного документообігу та електронну взаємодію при виконанні державних функцій і наданні державних послуг; формування системи стандартизації програмного забезпечення, що використовується в органах виконавчої влади.

Впровадження інформаційного аудиту в органах виконавчої влади та його нормативне закріплення дозволить підвищити прозорість діяльності органів влади, буде сприяти ефективному використанню бюджетних коштів для розвитку інформаційної інфраструктури, що обумовлює доцільність подальших розвідок у цьому напрямі.

Використана література

1. Давидов Г.М. Аудит : підручник / Г.М. Давидов. – [2-е вид.] ; за ред. Г.М. Давидова, М.В. Кужельного. – К. : Знання. – 2009. – 495 с.
2. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 299 с.
3. Винниченко Н.В. Сучасний стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / Н.В. Винниченко, Н.В. Шевченко // Проблеми підвищення ефективності інфраструктури : *збірник наук. праць*. – К. : НАУ, 2010. – С. 26-29. – Вип. 28.
4. Редько О.Ю. Аудит в Україні : морфологія / О.Ю. Редько. – К. : ДП Інформаційно-аналітичне агентство. – 2008. – 493 с.
5. Івахненко С.В. Комп'ютерний аудит контрольні методики і технології : вища школа / С.В. Іваненков. – К. : “Знання”, 2005. – 275 с.
6. Голяш І.Д. Аудит безпеки підприємства у сфері застосування інформаційних технологій / І.Д. Голяш, С.І. Саченко // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. – 2012. – С. 91-97. – Вип. 1 (22).
7. Подольский В.И. Компьютерный аудит : практ. пособие / В.И. Подольский, Н.С. Щербакова, В.Л. Комиссарова ; под. ред. проф. В.И. Подольского. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 128 с.
8. Шерстюк О.Л. Методичні аспекти аудиту прогностичної інформації / О.Л. Шерстюк // Вісник Львівської комерційної академії – 2011. – № 2. – С.404-407. – (Серія економічна).
9. Про інформацію : Закон України від 02.10.92 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
10. Окинавская хартия глобального информационного общества (Окинава, 22 июля 2000 г.). – Режим доступу : [//www.g8russia//g8/history/okinawa 2000/4](http://www.g8russia//g8/history/okinawa 2000/4)
11. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.94 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.
12. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
13. Handbook of International Quality Control, Auditing, Review, Other Assurance and Related Services Pronouncements. 2010 Edition. – Режим доступу : [//www.web.ifac.org.publications.international-auditing-and-assurancestandards-board/handbooks](http://www.web.ifac.org.publications.international-auditing-and-assurancestandards-board/handbooks)

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