

УДК 35.01: 352/354

Ключевський Володимир Іванович

керівник апарату Херсонської обласної державної адміністрації,
магістр державного управління

ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ ЯК ВАГОМА СКЛАДОВА ПРОЗОРОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Анотація. У статті на основі національного законодавства та останніх наукових напрацювань досліджується поняття електронного документообігу в Україні; розкрито основні принципи електронного документообігу, переваги його використання, з'ясовано спрямування державного регулювання електронного документообігу, вивчено світовий досвід його застосування в діяльності органів державної влади.

Ключові слова: електронне урядування, органи місцевої державної влади, електронний документообіг.

Ключевский В.И. Электронный документооборот как весомая составляющая прозрачности деятельности местных органов государственной власти

Аннотация. В статье на основании национального законодательства и последних научных достижений раскрываются понятия электронного документооборота в Украине, раскрыты основные принципы электронного документооборота, преимущества его использования, выяснено направление государственного регулирования электронного документооборота, изучен мировой опыт его применения в деятельности органов государственной власти.

Ключевые слова: электронное правительство, органы местной государственной власти, электронный документооборот.

Kliutsevskiy V.I. Electronic Document Circulation as a Significant Component of the Transparency in Activity of Local Government Bodies

Annotation. The article on the basis of national legislation and the latest scientific achievements reveals the concepts of electronic document circulation in Ukraine; the main principles of electronic document circulation, the advantages of its use are disclosed; the direction of state regulation of electronic document circulation is clarified; the world experience of its application in the activities of public authorities is studied.

Key words: e-government, local government bodies, electronic document circulation.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Стрімкий розвиток і глобальне впровадження новітніх інформаційних технологій, інтенсифікація інформаційних відносин створили умови, коли життя людини є по суті немислиме без сучасних засобів зв'язку, електронно-обчислювальної техніки, комп'ютерних систем і мереж. Майже кожен громадянин нашої країни володіє

доступом до цих технологій та має можливості використовувати переваги миттєвого отримання, передання та обміну інформацією.

Про електронне урядування (електронний документообіг) в Україні говорить чи не кожен політик та чиновник. Іноді з цим поняттям стикаються і прості громадяни, проте кожен розуміє його по-своєму – як можливість онлайн оплатити штраф, зареєструвати бізнес або ж зайняти місце в електронній черзі на оформлення закордонного паспорта тощо.

Власне, електронний документообіг в державних органах, установах та організаціях – це їх підзвітність суспільству. Електронна система реєструє процеси збирання, оброблення та зберігання інформації, документує підготовку та ухвалення рішень. При цьому громадяни і громадянське суспільство отримують змогу контролювати їх виконання.

Досвід інших країн, таких як США, Велика Британія, Швеція, Естонія, показує, що реалізація методів електронного урядування сприяє прозорості й ефективності діяльності влади. Хоча Україна ще не може похвалитися такими здобутками у сфері електронного урядування, як західні країни, можна стверджувати, що в нас уже створено належні умови для дальшої інформатизації. Україна має всі шанси відчутти переваги «електронної країни» на собі.

У цьому сенсі впровадження електронного документообігу на практичному рівні є основою нового формату роботи державних органів, установ та організацій. Водночас процес упровадження електронного документообігу вимагає значних фінансових і людських ресурсів.

І хоча наразі існує багато ініціатив на місцевому та національному рівнях, повноцінний перехід на електронний формат для багатьох вітчизняних установ залишається проблемою.

Доведено, що основною умовою для створення ефективних механізмів взаємодії органів державного управління та суспільства є інформатизація всіх процесів, що наявні в повсякденній діяльності органів державної влади.

Саме тому одним із напрямків реалізації цього завдання є впровадження в органах державного управління систем електронного документообігу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом до питання забезпечення електронного документообігу в органах публічної влад зверталися Н. Грицяк [2; 3], В. Ключевський [6], О. Кукарін [2], І. Лопушинський [4-6], О. Орлов [7], В. Писаренко [8; 9], В. Поліщук [7] та ін., які розглядали проблеми впровадження електронного документообігу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, електронний документообіг та захист інформації, «цифрові робочі місця» державних службовців, «цифровізацію» як основу державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства, електронне урядування в системі державної служби тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас у їхніх та інших наукових розвідках по суті не знайшло свого відбиття питання електронного документообігу як вагової складової прозорості в діяльності місцевих органів державної влади.

Формування цілей статті. Саме тому метою цієї статті й стало висвітлення механізмів електронного документообігу в умовах сьогодення як вагової складової прозорості в діяльності місцевих органів державної влади в умовах євроінтеграції України.

Виклад основного матеріалу. Насамперед слід зазначити, що еволюція систем електронного документообігу пройшла кілька етапів: починаючи з систем простого обліку документів, оригінали яких існували на папері, продовжуючи системами, які вже оперували електронними копіями паперових оригіналів, та дійшовши до систем, у яких оригінал документа першочергово має бути електронним, а на папері може існувати копія такого електронного документа.

Як відомо, електронний документообіг (обіг електронних документів) – це сукупність процесів створення, оброблення, правлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів,

що виконуються із застосуванням перевірки цілісності та в разі потреби – з підтвердженням факту одержання таких документів.

В Україні є всі засади для впровадження системи електронного документообігу. Відносини, пов'язані з електронним документообігом і використанням електронних документів, регулюються Конституцією та Цивільним кодексом України. Крім того, Верховна Рада ухвалила для цього відповідні закони «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», «Про обов'язковий примірник документів», «Про Національну програму інформатизації», «Про телекомунікації», «Про Національну систему конфіденційного зв'язку», «Про інформацію», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про Національний архівний фонд та архівні установи» та ін.

Порядок електронного документообігу визначається державними органами [1; 12], органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності згідно із законодавством. Цю норму закладено в статті 9 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року N 851-IV [11].

Отже, в Україні створено надійну базу для використання електронного документообігу. На цьому законотворці не зупиняються. Так, нещодавно набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання печаток юридичними особами та фізичними особами-підприємцями», яким було скасовано використання печаток в Україні. Наявність печатки тепер не є обов'язковою вимогою для визнання документа чи угоди дійсними. Державні органи або органи місцевого самоврядування не мають права вимагати наявності печатки на офіційних документах.

Загальносвітова тенденція інформатизації закономірно торкається і сфери державного управління. Соціальне управління загалом і державне управління зокрема досить істотно залежить від швидкості та якості отримання різного роду інформації про стан керованого середовища, нагромадження ресурсів, завдяки яким можна своєчасно ухвалювати потрібне рішення.

На сьогодні в нашій державі існує чимало підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері інформаційних технологій [13 та ін.]. Проте значна частина з них потребує внесення змін і доповнень, оскільки вони тією чи іншою мірою не узгоджуються між собою та не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають.

Органи державної влади також не можуть перебувати осторонь процесів всезагальної інформатизації суспільства та мають у своїй роботі відповідати вимогам сьогодення.

Поняття «електронне урядування» нині вже не є цілком невідомим і новим, як це було ще кілька років тому. Пов'язуючи його з доступом до публічної інформації, можна сказати, що воно є ефективним засобом забезпечення інформування й доступу до інформації фізичними та юридичними особами, а отже, сприяє прозорості та ефективності діяльності влади.

Упровадження систем електронного документообігу (далі – СЕД) у діяльність органу державної влади допоможе прискорити оброблення інформації в ньому, між та всередині його підрозділів, поліпшити та прискорити процес ухвалення управлінського рішення, його якість, посилити контроль за його виконанням, поліпшити взаємодію та координацію безпосередньо між органами влади.

Саме тому Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом, реалізують державну політику електронного документообігу [1; 13]. Водночас у межах реалізації Національної програми інформатизації передбачається створення інтегрованої системи електронного документообігу, що забезпечить обіг документів і скоротить термін підготовки й ухвалення рішень. Це стане можливим завдяки колективному створенню та використанню документів в органах державної влади.

На сьогодні в Україні вже існує певний досвід упровадження СЕД на всіх рівнях державного управління. Водночас, ураховуючи різні погляди на реалізацію завдання інформатизації державних органів та за одночасної

відсутності практичних рекомендацій, стандартів і методології впровадження СЕД, кожен орган державної влади формує свої вимоги до концепції застосування, обсягів охоплення та глибини застосування їх у своїй діяльності.

Основними проблемами успішного використання СЕД в органах державної влади є фактична відсутність на цей час справді ефективних організаційних, а також правових механізмів з їх упровадження, недостатньо розвинена загальна методологічна база з використання СЕД і специфічність у роботі державного апарату.

Державне регулювання у сфері електронного документообігу спрямовано на:

- реалізацію єдиної державної політики електронного документообігу;
- забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів електронного документообігу;
- нормативно-правове забезпечення технології оброблення, створення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів.

Далі розглянемо основні поняття, дотичні до предмета нашої статті. Так, електронний документ (ЕД) – це документ, створений за допомогою засобів комп'ютерного оброблення інформації, що може бути підписаний електронним підписом (ЕП) і збережений на електронному носії у вигляді файлу відповідного формату.

Своєю чергою електронний документообіг – це сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, отримання, зберігання, використання та знищення електронних документів, що відбуваються з використанням перевірки цілісності та в разі потреби – з підтвердженням факту отримання таких документів. Електронний документ може бути створений, переданий, збережений і переведений електронними засобами у візуальну форму (тобто його можна вивести на екрані комп'ютера у звичному вигляді, а також роздрукувати).

Згідно із Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» [11], що набрав чинності в січні 2004 року, обов'язковим реквізитом електронного документа є електронний цифровий підпис, який використовується для ідентифікації передплатника електронного документа іншими суб'єктами електронного документообігу. Накладення електронного підпису надає будь-якому електронному документу статус оригіналу та наділяє його повною юридичною силою. Процедура використання електронного цифрового підпису закріплено Законом України «Про електронний цифровий підпис» [10].

До основних принципів електронного документообігу належать:

- разова реєстрація документа;
- паралельне виконання різних операцій з метою скорочення часу руху документів і підвищення оперативності їх виконання;
- неперервність руху документа;
- єдина база документарної інформації для централізованого зберігання документів, що виключає дублювання документів;
- ефективно організована система пошуку документа;

До переваг використання електронного документообігу слід віднести:

- перехід до більш зручного, швидкого й економного безпаперового юридично значущого документообігу;
- удосконалення процедури підготовки, подання/доставки, обліку та зберігання документів, їх аутентифікація, цілісність, конфіденційність і неспростовність;
- криптографічний захист інформації (електронних документів) під час передання відкритими каналами;
- мінімізація фінансових ризиків за рахунок підвищення конфіденційності інформаційного обміну документами;
- економія ресурсів за рахунок використання оперативного електронного архіву;

- можливість швидкого пошуку й перегляду електронних документів, а також визначення їх юридичної сили за ЕЦП;
- значне скорочення процедури підписання договорів, оформлення та подання податкової та фінансової звітності;
- швидкий і надійний обмін електронними документами з партнерами, контрагентами незалежно від віддаленості адресата.

Водночас у більшості державних органів, установ та організацій функціонує половинний електронний документообіг – найгірша його форма, коли частина документів формуються в електронному форматі, а інші – роздруковуються.

Під час запровадження електронного документообігу слід також зважати на те, що процес впровадження його систем в органах державної влади суттєво відрізняється від процесу впровадження в комерційних організаціях:

– діловодство в органах державної влади функціонує відповідно до чинного законодавства;

– суттєву роль відіграє регламент організації, на базі якого чітко описано правила і порядок розгляду, опрацювання, маршрутизації документів, життєвий цикл документа, рівень виконання, посадові обов'язки та ін.

Упровадження електронного документообігу в органі державної влади вимагає для всіх державних службовців, які беруть участь у роботі з документами, наявності:

– засобів обчислювальної техніки, адекватних за продуктивністю впроваджуваному ПЗ документообігу; обов'язковою є стовідсоткова оснащеність персональними комп'ютерами всіх працівників органу державної влади, які працюють з документами;

– засобів зв'язку адекватної пропускної здатності між всіма робочими місцями;

– автоматизованої системи діловодства, яка використовує програмне забезпечення, що допускає перехід до електронного документообігу;

- психологічної готовності керівників до використання електронних аналогів власноручного підпису на документі;
- служб і технічних можливостей переводу вхідних паперових документів в електронну форму.

У той же час слід зауважити, що державні органи, установи та організації досить повільно реагують на зростання запитів суспільства щодо використання у своїй діяльності сучасних інформаційно-комунікативних, зокрема мережевих технологій, які дають змогу поліпшити та прискорити процес взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання.

Такій ситуації сприяє недостатність фінансування органів державної влади, особливо на місцевому рівні; складність узгодження інформаційних систем, що були введені в експлуатацію в різний час і мають суттєві відмінності у своїй архітектурі та протоколах обміну інформації і даних; обмеженість можливостей систем електронного документообігу, недостатній рівень знань щодо основних характеристик і позитивних наслідків впровадження електронного урядування серед службовців державних установ та організацій, представників місцевого самоврядування та й самих громадян.

Для активного впровадження електронного урядування загалом і електронного документообігу зокрема державні службовці сучасного рівня мають уміти: аналізувати державну політику та розробляти заходи для її реалізації; мати навички управління проектами, стратегічного й тактичного планування, розроблення державно-управлінських рішень. Водночас, урахувавши прагнення суспільства до демократичних суспільних трансформацій, у державних установах мають працювати фахівці, які володіють навичками ведення діалогу з громадськістю, пошуку шляхів налагодження ефективної комунікації з громадянами та ЗМІ.

Серед працівників органів державної влади мають бути фахівці, здатні координувати впровадження механізмів і комплексної системи електронного урядування в органах державної влади, а також вести постійний супровід цієї

системи, що потребує якісної спеціальної та професійно-галузевої підготовки кадрів для державної служби.

Таким чином, проаналізувавши хід подій у сфері інформаційних правовідносин та інформатизації, зокрема впровадження системи електронного документування в Україні, різноманітні документи та матеріали, можна дійти висновку, що в цьому напрямку в нашій країні здійснюються певні заходи. Можливо, не настільки інтенсивно, як в інших державах, але можна стверджувати, що через певний час Україна, за умови системної правової та практичної розбудови системи електронного документування, також буде відома значними здобутками у цій сфері.

Висновки з даного дослідження. Для повноцінного впровадження електронного урядування слід доопрацювати відповідну законодавчу та нормативно-правову базу, що регламентує електронне урядування в органах державної влади, зокрема надання послуг в електронній формі. Потребує вирішення питання правового надання юридично значущого статусу електронним інформаційним ресурсам, розміщуваним в інформаційно-телекомунікаційних системах органів державної влади. Крім того, слід на законодавчому рівні визначити порядок, статус і гарантії надання послуг в електронній формі, установити регламенти та стандарти їх надання, зокрема тих, що потребують об'єднання зусиль кількох органів виконавчої влади. Насамкінець потрібно врегулювати проблему передавання та тривалого зберігання електронних документів у державних архівах, підтримки їх в актуальному стані та забезпечення доступу до них.

Перспективи подальших розвідок. Подальші дослідження порушеної в статті проблеми вбачаються у висвітленні проблематики «цифрових робочих місць» державних службовців як вагової складової електронного урядування в Україні і, відповідно, – електронного документообігу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Деякі питання документування управлінської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF>
2. Електронний документообіг та захист інформації: навч. посіб. / О.Б. Кукарін / За заг. ред. д. держ. упр., професора Н.В. Грицяк. – К.: НАДУ, 2015. – 84 с.
3. Електронний документообіг як елемент електронного урядування // «DOKUMENT», 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opu.ua/upload/files/hsf/dsia/5.pdf>
4. Лопушинський І.П. «Цифровізація» як основа державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету / голов. ред. проф. Лопушинський І.П. – 2018. – №2. – Режим доступу: <http://www.srbss-nbuu.ua/> -Назва з екрана
5. Лопушинський І. П. «Цифрові робочі місця» державних службовців як вагома складова електронного урядування в Україні // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету / голов. ред. проф. Лопушинський І.П. – 2018. – № 1. – Режим доступу: <http://www.srbss-nbuu.ua/> -Назва з екрана
6. Лопушинський І. П. Електронне урядування в системі державної служби України / Лопушинський І.П., Ключевський В.І. // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи : Матеріали 1-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції (Херсон, 7-9 жовтня 2010 року). – Херсон: ХНТУ, 2010. – С.108-110.
7. Орлов О. В. Огляд проблеми впровадження систем електронного документообігу в органах державної влади / Орлов О.В., Поліщук В.В. // Теорія та практика державного управління. – Вип. 3 (46) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-3/doc/1/02.pdf>
8. Писаренко В. П. Електронний документообіг в органах державної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/%D0%86%D0%B2%D0%B0%D0%BD/Desktop/DeBu_2011_2_6.pdf
9. Писаренко В. П. Упровадження електронного документування в органах державної влади та місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12pvpvms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12pvpvms.pdf)
10. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 травня 2003 року № 852-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/852-15>
11. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/851-15>
12. Про затвердження Порядку роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням електронного цифрового підпису: наказ Міністерства юстиції України від 01 листопада 2012 року № 1600/6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1854-12>
13. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року № 649-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>

Statement of the problem. Almost every politician and official in Ukraine speaks about e-government (electronic document circulation). Sometimes ordinary citizens encounter this concept, but everyone understands it in his own way: as an opportunity to pay a fine online, register a business or take a place in an electronic queue for the issuance of a foreign passport. Actually, electronic document management in state agencies is their accountability to society. The electronic system records the processes of collecting, processing and storing information, documenting the preparation and decision-making. At the same time, society is able to control their implementation. The experiences of other countries, such as the United States, Great Britain, Sweden, Estonia, show that the implementation of e-government methods contributes to the transparency and effectiveness of government activity. Although Ukraine cannot yet boast such achievements in e-government as Western countries can, we can state that we already have the right conditions for further informatization. Ukraine has every chance to feel the advantages of the "e-country" for itself. In this process, the introduction of electronic document management at the practical level is the basis of a new format of government work. At the same time, the process of implementing electronic document management requires significant financial and human resources. Although there are many initiatives at the local and national levels, a complete transition to the electronic format for many domestic institutions remains a challenge.

Urgency. The urgency of the article is due to the fact that one of the most complex areas for the introduction of automated information systems in Ukraine is, first of all, the document circulation of state structures. And this is a significant problem, as document circulation in our country is a system that provides work with external documents and internal documents, first of all are registered, then transferred to the employees of the organization, and help to control the execution of certain works, to conduct reference work and, ultimately, save them. The workflow is an extremely important part of management processes and management decisions. Today, no government body, institution or organization can work qualitatively and effectively without a well-organized and well-organized workflow, as it affects the

efficiency, cost effectiveness and reliability of the functioning of the organization's management apparatus, the culture of work of management personnel and, in fact, the quality of management, is quite an important place in the work of state bodies.

The purpose of the article. The purpose of the article is to highlight the mechanisms of electronic document circulation as a significant component of transparency in the activities of local authorities in the context of European integration of Ukraine.

Our task was to study. We were assigned the following tasks: to investigate the concept of electronic document circulation in Ukraine; to reveal the basic principles of electronic document circulation, advantages of its use, to find out the direction of state regulation of electronic document circulation, to study the world experience of its use in the activities of state authorities.

Summary. The article analyzes regulatory and legal regulation and practice of electronic document circulation in Ukraine. The state and problems of introduction of electronic documentation in state authorities are considered. The possibilities of improving electronic documentation in local government bodies are determined. The organizational and informational and technological aspects of the introduction and functioning of electronic document circulation and electronic digital signature in the system of public administration are described. Particular attention is paid to the principles and methods of information security in e-government. The emphasis is on the lack of effective organizational mechanisms for this. The basic direction of the further research concerning their development is determined.

Conclusion and outcomes. For the full implementation of e-governance, the relevant legislative and regulatory framework regulating e-government in public authorities, in particular the provision of services in electronic form, should be finalized. The issue of legal provision of a legally significant status to electronic information resources located in information and telecommunication systems of state authorities will be required. In addition, it is necessary to determine at the legislative level the procedure, status and guarantees of the provision of services in electronic form, to establish regulations and standards for their provision, including those that

require the consolidation of efforts of several executive authorities. Finally, it is necessary to address the problem of transmitting and long-term storage of electronic documents in state archives, keeping them up to date and providing access to them.