

Мельничук Л. І.

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Головченко М. М.

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

ПИТАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Статтю присвячено впровадженню електронного документообігу в органах державної влади. Проаналізовані нормативно-правові акти з впровадження електронного врядування в Україні. Розглянуто створення так званої «електронної демократії» в українському суспільстві. Відзначені призупиняючі чинники на шляху до електронного суспільства. Визначаються можливості подальшого розвитку електронного документообігу.

Ключові слова: електронний документообіг, електронна демократія, електронне суспільство, управління, система електронного документообігу.

Постановка проблеми. Документообіг є важливим складником процесів управління і прийняття рішень. Без надійно організованого документообігу не може якісно й ефективно працювати жодна організація, оскільки він впливає як на оперативність, економічність та надійність функціонування апарату управління, так і на культуру праці управлінського персоналу та якість управління.

Стрімке збільшення обсягів документної інформації, яка застосовується в управлінській діяльності організації, її структурна складність зумовлює запровадження інтегрованих систем електронного документообігу як вирішальних чинників успішної діяльності [2]. Важливим питанням виступає інформатизація органів державного управління як гарантована можливість доступу суспільства до інформації, розкриття нових можливостей, що надають нові технології в процесі управління, вироблення і прийняття управлінських рішень. Часто державно-управлінська діяльність багато в чому залежить від повноти і якості інформаційних ресурсів, якими вони володіють [4, с. 2].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Впровадження електронного документообігу в діловодство викликає постійний інтерес і є на часі. Цим питанням присвятили свої праці багато дослідників. Системи електронного документообігу були розглянуті в працях А. В. Маслової. Проблеми ефективності реалізації електронного документообігу досліджувала Ж. В. Кудрицька.

Особливості систем електронного документообігу в державних органах України висвітлили у своїх дослідженнях І. В. Клименко, К. О. Линьов, С. В. Радченко, А. О. Ніколашин. Питаннями проблем організації електронного документообігу займалися В. П. Завгородній, М. М. Коцупатрий, М. Ф. Кропивко, С. В. Івахненко, В. П. Писаренко та інші автори.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження та аналіз нормативних актів з питань електронного документообігу, виявлення фактичного стану справ в органах місцевої влади та надання рекомендацій щодо пришвидшення впровадження електронного документообігу в життя громадян.

Виклад основного матеріалу. Широке впровадження інформаційних технологій в органах державної влади пов'язано зі сподіванням на створення так званої «електронної демократії» – системи, за якої більшість громадян зможе активніше впливати на процеси, що відбуваються в державі. Створення фундаменту для участі людини та громадянина у прийнятті державних рішень, посилення впливу на формування і реалізацію державної політики, вирішення питань місцевого значення, посилення прозорості та підзвітності органів влади громадянам повинно стати основними завданнями здійснення електронної демократії на місцях [14].

На сьогодні в нашій державі існує досить велика кількість нормативно-правових актів щодо впровадження електронного документообігу, що

регулюють відносини у сфері інформаційних технологій. Проте значна частина з них потребує внесення змін та доповнень, оскільки тією чи іншою мірою не узгоджується між собою та не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають.

Верховною Радою України були прийняті закони України, які набули чинності, а саме «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 захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» та інші.

Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» визначив основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів.

Законом встановлено, що електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа, зокрема, електронного цифрового підпису. Юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму.

Проте закон також встановив певні обмеження на застосування електронного документа як оригіналу. Зокрема в електронній формі не може бути створено оригінал свідоцтва про право на спадщину; інший документ, який згідно із законодавством може бути створений лише в одному примірнику (поки не буде створено централізованого сховища оригіналів електронних документів) [3].

Це свідчить про те, що питання юридичного підтвердження електронних документів, розглянуте в цьому Законі, є правильним, але теоретичним. Для застосування цих положень на практиці необхідно розробити та прийняти нормативно-правові акти, в яких більшою мірою конкретизувалися питання юридичного підтвердження електронних документів.

Впровадження електронного документообігу в організації має перед собою певні цілі, а саме підвищення ефективності управлінської діяльності, прискорення руху документів в організації, зменшення трудомісткості опрацювання документів. Запровадження електронного документообігу в установі дає змогу знизити кількість служб, зайнятих роботою з документами, та дозволяє значно скоротити час на створення документа.

Система електронного документообігу повинна функціонувати з дотриманням вимог «Типо-

вої інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну», затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 55 від 17 січня 2018 року.

Наприклад, «Інструкція з діловодства» у виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації), районних у місті Києві державних адміністраціях встановлює загальні вимоги до документування управлінської інформації в електронній та паперовій формах та організації роботи з документами у виконавчому органі Київської міської ради, районних в місті Києві державних адміністраціях [5].

Вищезгадана інструкція містить певні визначення щодо електронного документообігу. Зокрема, інструкцією визначається порядок проходження документів в електронній та паперовій формах з моменту їх створення, відправлення або одержання до моменту передавання до архіву установи; засади організації документування управлінської інформації в електронній формі для установ, які тимчасово створюють документи у паперовій формі; загальні засади використання системи взаємодії; оперативний інформаційний обмін з використанням службової електронної пошти; загальні правила здійснення моніторингу стану виконання управлінських рішень.

Організація роботи з документами в системі електронного документообігу передбачає, що на робочих місцях користувачів встановлено та налагоджено програмне забезпечення системи електронного документообігу для роботи в ній, забезпечено одночасну безперебійну роботу технічних і програмних засобів системи електронного документообігу на усіх ланках діловодного процесу з використанням електронного цифрового підпису, електронної позначки часу, електронної печатки.

У державних органах для роботи з електронними документами використовують програмне забезпечення. Кожна установа використовує різну програму відповідно до масштабів органу, структури, кількості службовців, об'єму документообігу та фінансових ресурсів.

Організація документообігу органів державної влади здійснюється за допомогою системи електронного документообігу, що інтегрується із системою взаємодії. Завдяки цій системі забезпечується проходження електронних документів і їх електронних копій та взаємозв'язок із системами електронного документообігу інших установ [1].

Електронний документообіг передбачає передачу, сприйняття, зберігання інформації у вигляді документів на електронних носіях за допомогою електронних засобів. Це дає спрощення роботи з документами, прискорює її. Але виникає матеріальна потреба у вигляді комп'ютерного обладнання та матеріального забезпечення. Електронний документообіг є ефективним за рахунок того, що він легше піддається оптимізації. Витрати на запровадження систем електронного документообігу відшкодовуються не тільки за рахунок пришвидшення обміну інформацією та скороченням витрат на зберігання паперів, але і зменшенням кількості співробітників, зайнятих роботою з документами [10].

Звичайно, позитивні зрушення у впровадженні електронного документообігу безумовно є. Вже досить тривалий час є стовідсоткова інформаційна присутність органів виконавчої влади в інтернеті, створено спеціальну інформаційно-телекомунікаційну систему органів виконавчої влади, розвивається інфраструктура електронного цифрового підпису, створюються потужні відомчі та міжвідомчі системи, запроваджено системи подання суб'єктами господарювання звітності в електронній формі до різних державних органів тощо. Якщо розглядати з іншого боку – у переважній більшості досить важко говорити про нові якості в роботі державних установ, особливо в частині організації міжвідомчої взаємодії. Адже створювані системи здебільшого базуються на різних програмно-апаратних платформах. Недосконалість національної системи електронного цифрового підпису, неузгодженість форматів електронних документів, несумісність систем електронного документообігу органів державної влади, відсутність реального впровадження технологій надання адміністративних послуг через Інтернет – лише частина проблем, які спонукали творчо переосмислити самі підходи до їх вирішення. Результатом спільної роботи фахівців обласних рад стала ініціатива щодо реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування. [9].

Електронне урядування тісно пов'язане з таким явищем, як електронна демократія – форма прямої демократії, що характеризується використанням інформаційно-комунікаційних технологій як основного засобу для колективних розумових і адміністративних процесів на всіх рівнях (починаючи з рівня місцевого самоврядування й закінчуючи міжнародним). Суть електронної демократії зводиться до використання інформаційно-кому-

нікаційних технологій з метою посилення демократичних процесів в умовах існування представницької демократії. Мета електронної демократії полягає у створенні фундаменту для участі громадськості у прийнятті державних рішень, здійсненні впливу на формування і реалізацію державної політики, вирішення питань місцевого значення, посилення прозорості та підзвітності органів влади громадянам [12, с. 48].

За допомогою електронної демократії в Україні кожен громадянин матиме можливість за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій брати участь у формуванні та реалізації державної та місцевої політики. Бажано створювати умови для громадськості, щоб можна було в електронному вигляді подавати органам державної влади та органам місцевого самоврядування пропозиції щодо покращення діяльності цих органів, розвитку держави та суспільства в цілому.

В залежності від конкретних цілей та потреб суб'єктів громадянського суспільства, рівня комп'ютерної компетентності можуть використовуватися різні інструменти електронної демократії. До них належать електронні опитування, електронні звернення, електронні наради, електронні дискусії, електронні скарги, електронні консультації, веб-трансляції, електронна ініціатива.

В умовах існування демократичного суспільства та правової держави формування електронної демократії є необхідною складовою впровадження електронного урядування, бо у неї є великий потенціал у розбудові громадянського суспільства, що сприяє зміцненню суспільної стабільності.

При впровадженні електронного урядування особливу увагу треба приділити питанню захисту електронної інформації. Розвиток інформаційних технологій має як позитивний, так і негативний бік. Удосконалення засобів оброблення і передачі інформації створює умови для розвитку демократичного суспільства, участі громадян у прийнятті найважливіших рішень, подолання відчуженості тощо. Але інформаційні технології можуть бути використані для створення системи всеохоплюючого, тотального контролю над суспільством взагалі та кожним його членом зокрема [6, с. 104].

Тому інформаційна безпека виступає важливим балансом між інформаційною відкритістю та закритістю, між прагненнями максимально розширити доступ громадян до нетаємної публічної інформації й максимально захистити інформацію корпоративного і приватного змісту.

Є кілька напрямів інформаційної безпеки. Насамперед, це удосконалення та оптимізація

системи підготовки кадрів фахівців за спеціальністю «інформаційна безпека». Також важливим є нормативне визначення порядку використання всесвітньої інформаційної мережі Інтернет органами державної влади, вимоги якого щодо захисту інформації та гарантування технічного захисту інформації в міністерствах і відомствах та насамперед в інформаційно-телекомунікаційних системах були враховані.

На сучасному етапі впровадження електронного урядування дуже гостро постало питання апаратного та програмного забезпечення для доступу до електронної мережі обміну даними. Це більше стосується сільської місцевості з найменшою кількістю апаратного забезпечення, здатного виконувати обмін інформацією у електронному вигляді. Також великим гальмом є те, що майже всім верствам населення потрібна практична допомога в освоєнні користування сайтами та веб-порталами. Звичайно, навички користування комп'ютером в теперішній час є досить поширеними, особливо серед молодшого населення. А от старше покоління, навіть у великих містах ще не володіє методами роботи з персональним комп'ютером у достатній мірі. Ще складніше знайти досвідчених користувачів у віддалених населених пунктах України. Не кажучи про те, що під час роботи із системами захисту інформації потрібні навички вищого рівня складності, якими не завжди володіють навіть працівники державних структур, особливо старшого покоління.

Цінною пропозицією для подолання прогалів у вміннях користуватися сучасними технологіями зможуть бути сучасні бібліотеки. Яскравим прикладом є проект «Публічні бібліотеки – мости до електронного урядування» [11], за допомогою якого з'ясовуються основні тенденції ринку електронних послуг на державному та регіональному рівнях, обговорюються шляхи залучення населення областей України до використання електронних послуг, ефективність просування цих послуг серед мешканців областей, узгоджуються програми спільних дій та відпрацьовуються ефективні механізми взаємодії органів та установ у сфері надання адміністративних послуг онлайн.

У рамках цього проекту проходять навчання з електронного урядування, бо цього потребують не тільки люди похилого віку, а й приблизно 40% працездатного населення. Тут громадяни дізнаються, як писати звернення до органів влади різних рівнів і конкретних народних депутатів, про веб-ресурси, де можна познайомитися зі спе-

ціалізованим законодавством та запропонувати зміни до нього. Отже, з одного боку, публічні бібліотеки можна використати на користь впровадженню електронного документообігу, з іншого це слугуватиме відродженню бібліотек як явищ публічного простору.

У звичайних громадян нашої країни раніше не було можливості впливати на процес прийняття рішень у зв'язку з тим, що Україна була централізованою країною. На теперішній час у зв'язку з проведенням багатьох реформ залучення громадян на місцевому рівні стає дуже важливим, бо в минулому вже всі відчували негативний досвід централізованого, непрозорого управління. Електронне урядування за допомогою використання нових способів впровадження покращить ефективність надання державних послуг при активному використанні інформаційно-комунікаційних технологій.

Державні органи все більше використовують системи електронного документообігу. Та ці системи мають певну особливість, яка полягає у тому, що система повинна бути впроваджена повсюдно, на всіх робочих місцях, пов'язаних зі створенням, редагуванням і зберіганням інформації для підвищення ефективності її застосування [7].

Але у багатьох організаціях знайдуться співробітники, які прагнуть уникнути чогось нового, що викликає одну з основних проблем впровадження таких систем. Така поведінка персоналу звичайно обумовлена небажанням навчатися і перенавчатися, а також, можливо, низькою освіченістю. Тому у більшості випадків потрібен індивідуальний підхід до кожного з урахуванням його особистих, вікових та професійних особливостей і перехід слід робити поступовим. Більша освіченість та поінформованість діловодів державних органів влади у питаннях використання систем електронного управління полегшить перехід до нового ведення справ, істотно зменшить трудовитрати, підвищить якість роботи виконавців і тим самим полегшить психологічний супротив у переході на ефективніші методи роботи.

Отже, введення електронних документів у практику роботи підприємств чи установ тісно пов'язано з необхідністю реформування практичної роботи персоналу. Занадто кардинальний, революційний перехід від традиційного до електронного документообігу спричинить зниження ефективності праці спеціалістів діловодних служб та призведе до серйозних проблем в управлінні і навіть до дезорганізації діяльності на підприємстві. В той же час поступовий перехід до інформа-

тизації ділових процесів потребує спеціальної підготовки та значних фінансових затрат [8].

На думку І. В. Семчук, впровадження електронного документообігу у суспільство залежить від готовності органів місцевої влади надавати послуги електронним шляхом та готовності суспільства отримувати ці послуги. В Україні невирішеними проблемами залишаються значне дублювання інформації, відсутність єдиних стандартів і несумісність ресурсів, складність доступу, що значно погіршує умови надання інтегрованих державних послуг у дистанційному режимі за допомогою інформаційно-комп'ютерних технологій [13].

Висновки і пропозиції. Таким чином, проаналізувавши хід подій у сфері впровадження

системи електронного документування в органах державної влади України, різноманітні документи та матеріали, можна зробити висновок, що у цьому напрямку здійснюються певні заходи. Нормативно-правове регулювання електронного документування поступово сприяє впровадженню електронного документообігу та розвитку «електронної демократії». Процес урядування та суспільної взаємодії переходить на інформаційно-комунікативні технології та виходить на якісно новий рівень взаємодії держави і громадян. За умови системної правової та практичної розбудови електронний документообіг буде невід'ємним атрибутом роботи органів державної влади.

Список літератури:

1. Досвід впровадження е-демократії та е-урядування в Україні. URL: http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Magist-programa_dosv_vprovad.pdf.
2. Електронний документообіг: сучасний стан і перспективи розвитку. URL: <http://samzan.ru/39928>.
3. Запровадження системи електронного документообігу в Україні. URL: <http://old.minjust.gov.ua/7546>.
4. Івахненко С. В. Інформаційні технології в організації бухгалтерського обліку: історія, теорія, перспективи. Житомир : АСА, 2001. 414 с.
5. Інструкція з діловодства у виконавчому органі Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), районних в місті Києві державних адміністраціях : затверджена Розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 25 вересня 2018 р. № 1747. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_zatverdzhennya_instruktsi_z_dilovodstva_u_vikonavchomu_organu_kivsko_misko_radi_kivskiy_miskiy_derzhavniy_administratsi_rayonnikh_v_misti_kiyevi_derzhavnikh_administratsiyakh.html.
6. Курбацкий А. Н. Автоматизация обработки документов. Минск : БГУ, 1999. 220 с.
7. Куспяк І. С. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді / за заг. ред. І. С. Куспяк, А. О. Серенок. Вінниця : ГО «Подільська агенція регіонального розвитку». 2014. 86 с. URL: <http://nc.gov.ua/news/index.php?ID=1577>.
8. Ніколашин А. О. Проблеми електронного документообігу та шляхи їх вирішення. URL: <http://magazine.faaf.org.ua/problemi-elektronogo-dokumentobigu-ta-shlyahi-ih-virishennya.html>.
9. Офіційний портал органів виконавчої влади України. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246322936&cat_id=244277212.
10. Писаренко В. П. Упровадження електронного документування в органах державної влади та місцевого самоврядування. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12pvpms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12pvpms.pdf).
11. Публічні бібліотеки – мости до електронного урядування. Частина Національного плану дій у рамках «Партнерства «Відкритий уряд» : затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України ід 5 квітня 2012 р. № 220-р. URL: <https://ula.org.ua/255-programi-proekti/1036-publichni-biblioteki-mostido-e-uryaduvannya>.
12. Радченко С. В. Особливості систем електронного документообігу в державних органах України. *Архів України*. 2013. № 4. С. 39–53.
13. Семчук І. В., Мазур В. Г. Електронне управління в органах місцевої влади: стан і шляхи вдосконалення. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/1/15.pdf>.
14. Харечко І. З. Інформаційні технології в діяльності органів місцевої влади як засіб покращення участі громадян в державному управлінні. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/slv/2012_13/st64.pdf.

ВОПРОСЫ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Статья посвящена внедрению электронного документооборота в органах государственной власти. Проанализированы нормативно-правовые акты по внедрению электронного управления в Украине. Рассмотрено создание так называемой «электронной демократии» в украинском обществе. Отмечены приостанавливающие факторы на пути к электронному обществу. Определяются возможности дальнейшего развития электронного документооборота.

Ключевые слова: электронный документооборот, электронная демократия, электронное общество, управление, система электронного документооборота.

ON IMPLEMENTATION OF ELECTRONIC DOCUMENT FLOW IN BODIES OF GOVERNMENT AUTHORITIES

The article is devoted to introduction of electronic document flow in the state government authorities. There are analyzed normative and legal acts on introduction of electronic management in Ukraine. The creation of so-called “electronic democracy” in Ukrainian society is considered. There are marked pausing factors on the way to the electronic society. The possibilities of further development of electronic document flow are determined.

Key words: electronic document flow, electronic democracy, electronic society, management, system of electronic document flow.