

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07:378]:004.01

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.13>

**Н. С. Васиньова**

кандидат педагогічних наук, доцент,  
доцент кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами  
Луганського національного університету імені Тараса Шевченка

### РОЛЬ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ У ПРОЦЕСІ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЗАКЛАДУ ВИЩОЇ ОСВІТИ

*У статті розглянуто питання упровадження електронного документообігу, обґрунтовано його роль у процесі взаємодії територіальних громад із закладами вищої освіти.*

*Зазначено, що розбудова місцевого самоврядування потребує вирішення питання як щодо покращення взаємодії органів публічної влади із громадськістю, так і розвитку нового рівня взаємовідносин між територіальною громадою та закладами вищої освіти. Здійснено акцент на необхідності використання інтегрованих систем документообігу, що передбачає вилучення застарілих методів опрацювання інформації, організації документообігу, першочергово це стосується новостворених громад. Система електронного документообігу є одним із сучасних інструментів здійснення комунікації, забезпечення зворотного зв'язку, а також безпосередньо впливає на ефективність такого взаємозв'язку та підвищення якості спільної діяльності в сучасних умовах. Підкреслено, що упровадження ефективної системи електронного документообігу не лише спрощує роботу з документами, забезпечуючи ефективну управлінську діяльність, але і є основою у процесі налагодження взаємодії (взаємозв'язку) між територіальною громадою та закладом вищої освіти. Також зазначено, що електронний документообіг має антикорупційну спрямованість, що є не менш важливим аспектом.*

*Авторкою виокремлено спільні проблемні питання, які пов'язані із диджиталізацією ділових процесів, зокрема упровадженням і функціонуванням електронного документообігу в територіальних громадах і закладах вищої освіти та окреслено можливі шляхи вирішення деструктивних проблем і труднощів процесу оцифрування документообігу.*

*Підкреслено, що ідея електронного документообігу вже сьогодні створює сприятливі технологічні передумови для вдосконалення процесів роботи з документами, служби діловодства, підвищення якості управління, допомагає утворенню цілісної електронної системи документообігу та основою взаємодії територіальної громади та закладу вищої освіти.*

**Ключові слова:** електронний документообіг, диджиталізація ділових процесів, взаємодія, територіальна громада, заклад вищої освіти.

**Постановка проблеми.** У наш час розбудова місцевого самоврядування потребує вирішення нагального питання щодо покращення взаємодії як органів публічної влади із громадськістю, так і розвитку нового рівня взаємовідносин між територіальною громадою (далі – ТГ) та закладом вищої освіти (далі – ЗВО), підвищення якості спільної діяльності в сучасних умовах. Крім того, установлення партнерських відносин між громадою та закладом освіти, на нашу думку, впливає на оптимізацію їх діяльності в різних сферах. Для

активізації цього процесу необхідно забезпечити, насамперед, ефективну організацію роботи з документами та служби діловодства в цілому. Утім, досягти цього можливо лише за умови упровадження у діяльність ТГ та ЗВО ефективної системи електронного документообігу та враховуючи те, що її функціонування не лише спрощує роботу з документами, забезпечуючи ефективну управлінську діяльність, але є також основою у процесі взаємодії (взаємозв'язку) між територіальною громадою та закладом вищої освіти.

До того ж питання, пов'язані з процесом диджиталізації, сьогодні набувають особливо значення, а також є вимогою часу в умовах карантину, що надає можливість понизити число соціальних контактів, забезпечуючи зменшення поширення вірусу, проте є дієвим механізмом налагодження взаємодії між закладами вищої освіти та громадами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання документального забезпечення державних установ, особливостей та проблем упровадження електронного документообігу в державних органах України висвітлені в наукових доробках дослідників, таких як: М. Величківич, М. Головченко, В. Ключевський, В. Корбутяк, К. Копняк, Н. Кунанець, Л. Мельничук, Н. Мітрофан [1; 10; 12–14] тощо. Зокрема, теоретичним аспектам диджиталізації надавали увагу такі науковці: Г. Разумей, М. Разумей, О. Саєнко, О. Гудзь, С. Федюнін [4; 18; 20] та інші вчені. Незважаючи на необхідність проведених досліджень, певні аспекти залишаються маловивченими. Утім, аналіз кращих практик упровадження інформаційних технологій в органах місцевого самоврядування, закладах вищої освіти України та висвітлення цієї проблематики, необхідне для усвідомлення керівниками установ ролі електронного документообігу в установленні взаємозв'язку між партнерськими сторонами.

**Метою статті є** обґрунтування ролі упровадження електронного документообігу у процесі взаємодії ЗВО із ТГ, висвітлення проблем автоматизації документопотоків та окреслення можливих шляхів їх подолання.

**Виклад основного матеріалу.** Спираючись на те, що одним із найважливіших викликів сьогодення є формування ефективної громади, спроможної до співпраці, зокрема взаємовигідного партнерства, системі електронного документообігу належить майже провідна роль у цьому напрямі. Насамперед, упровадження електронного документообігу допоможе навести порядок як у робочих процесах громади, закладу вищої освіти, так і безпосередньо вплинути на підвищення ефективності діяльності системи управління загалом і полегшити процес взаємодії між ними.

Можемо погодитися із дослідниками К. Копняк і Т. Костунець, що в Україні флагманом упровадження систем електронного документообігу на практиці є установи та організації сфери державного управління. Це пояснюється, у першу

чергу, реалізацією державної інформаційної політики країни у сфері інформатизації діяльності органів державної влади [11]. А також тим, що скоротити часові затрати та заощадити ресурси можливо за допомогою перенесення усіх процесів документування у диджитал-простір.

На думку В. Корбутяка [13], до застосування інформаційних технологій є два можливі підходи:

1. Підвищення ефективності наявних процедур роботи з документами (автоматизація діловодства).

2. Перехід до електронного документообігу.

Ми поділяємо точку зору, що власне автоматизація діловодства передбачає здебільшого часткове переведення документів в електронну форму, проте перехід до електронного документообігу базується на тому, що будуть відсутні паперові версії документів. Прийнято вважати, що саме автоматизація роботи з документами як складова частина упровадження електронного документообігу має найважливіше значення для підвищення ефективності діяльності як окремих установ, так і системи державного управління загалом [13]. Проте сьогодні процес оцифрування документних потоків спричиняє певні труднощі. До актуальних проблемних питань у сфері державного регулювання електронного документообігу в Україні, які потребують негайного вирішення, належать:

– відсутність чітких організаційно-методичних критеріїв утворення та ефективності функціонування «електронного документообігу» у державному секторі України;

– оновлення нормативно-правового забезпечення технології опрацювання, створення, передачі, одержання, використання та знищення електронного документообігу;

– забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів електронного документообігу;

– розробку додаткових систем безпеки та захисту інформації, яка має конфіденційний характер, а також юридичну доказовість і доказовість отриманої інформації, що вимагає виділення додаткових бюджетних коштів у значних розмірах;

– децентралізацію формування, опрацювання та обміну інформацією, що зафіксована в документах електронної форми, тобто налагоджена взаємодія органів державної влади на централізованому й периферійному рівнях;

– залучення кваліфікованого персоналу у сферу інформаційних технологій та новітніх програмних продуктів;

– формування ефективних та результативних механізмів, інструментів та методів державного контролю за порядком дотримання процедур формування, уведення, опрацювання, накопичення, архівування, обміну, знищення та передачі інформації в електронному документообігу і відповідального виконання своїх функційних обов'язків працівниками [6; 16; 22].

Примітивним, але цілком важливим сьогодні залишається питання щодо подолання сформованого традиційного мислення працівників, громадян стосовно того, що паперовий документ має більшу юридичну силу, ніж електронний.

Крім того, якщо розглядати питання щодо налагодження співпраці між громадою та ЗВО, зокрема налагодження взаємодії із громадськістю, то, на наше переконання, на цю діяльність також впливає пасивність певних громад і закладів вищої освіти в розвитку партнерських відносин у практичній площині, а також недостатній рівень державної підтримки (відсутність належного фінансування, певні прогалини в нормативно-правовій базі, неможливість використання інформаційно-комунікаційних технологій тощо).

Важливість упровадження системи електронного документообігу визначається не лише завданням підвищення якості роботи громад, закладів освіти, а й готовністю до дієвої та прозорої співпраці. На нашу думку, електронний документообіг виконує й антикорупційну функцію, оскільки процеси розробки й проходження документів стають інформаційно-прозорими та допускають контроль на будь-якій стадії.

Без ефективного функціонування внутрішньовідомчих систем роботи з документами неможлива автоматизація міжвідомчого обміну електронними документами, побудова порталів для взаємодії з громадянами й суб'єктами господарювання [12]. Тому вагомим аспектом у цьому напрямі є можливість інтеграції системи електронного документообігу з іншими системами. Так, наприклад, із метою надання адміністративних послуг соціального характеру мешканцям ТГ із застосуванням електронного документообігу активно впроваджується Програмний комплекс «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада» [15]. У результаті зі створених 1469 спроможних територіальних громад 147 успішно приєдналися до програмного комплексу. Це дозволяє їм забезпечити прийом первинних документів від громадян на призначення 67 найпопулярніших соціальних

допомог, житлових субсидій, пільг у ТГ за місцем їх проживання та передавати їх в електронному вигляді органам соціального захисту населення райдержадміністрацій, що суттєво спрощує і пришвидшує обмін та опрацювання інформації.

Загалом можна стверджувати, що ідея електронного документообігу вже зараз створює сприятливі технологічні передумови для підвищення якості управління, допомагає утворенню цілісної електронної системи документообігу [17], зокрема, створює необхідні передумови для формування єдиного інформаційного простору, що забезпечує вільну маршрутизацію документів територіально віддалених установ, забезпечуючи гнучке керування документами, керування взаємодією з партнерами, що, безперечно, полегшує співпрацю.

Але аналіз основних тенденцій щодо упровадження системи електронного документообігу (далі – СЕД) для раціоналізації ділових процесів у ТГ і ЗВО дає можливість окреслити спільні складні практичні питання та труднощі, які спричиняє процес диджиталізації:

– на початковому етапі достатньо високі затрати на упровадження СЕД (придбання програми, її модернізація та подальше обслуговування);

– проблема захисту та довгострокового зберігання електронних документів у архівах, підтримка їх в актуальному стані та забезпечення доступу до них. По-перше, варто звернути увагу на питання, пов'язані з розмежуванням прав доступу користувачів до інформації, наприклад, працівник, що працює на ділянці занесення в програму даних про надходження запитів від громадян, не повинен мати можливості ознайомлюватися з інформацією, робота з якою не передбачена його посадовими обов'язками; по-друге, необхідно забезпечувати захист електронного документа та його реквізитів від випадкових чи навмисних змін у документі після його формування й набуття юридичної сили, а також захист електронного документа під час його зберігання в електронному архіві [8].

– розмаїтість використовуваних СЕД у різних установах та недосконале програмне забезпечення (більшість платформ СЕД не враховують специфіку ведення діловодства нашої країни: мову, принципи організації, нормативні вимоги; лише часткове автоматичне архівування документів тощо). Частковим вирішенням цього питання, на нашу думку, є розроблення та упровадження необхідних технічних стандартів;

- відсутність технічного обладнання;
- неготовність персоналу (психологічна та професійно-кваліфікаційна).

Спираючись на те, що впровадження СЕД підвищує кваліфікаційні вимоги до службовців (керівників) та, зокрема, розширює низку їхніх завдань і обов'язків, потрібно звернути увагу на процес перепідготовки співробітників, засвоєння ними спеціальних знань та навичок. Ураховуючи випадки, коли у віддалених населених пунктах України (це більше стосується сільської місцевості) на одну штатну одиницю, яка займається діловодством, покладено додатково забагато і власних повноважень (за посадовими інструкціями), і делегованих – слід зробити акцент на цілеспрямованій допомозі в освоєнні програмного забезпечення. Висока швидкість розвитку ІТ-технологій призводить до стрімкого старіння умінь та навичок, появи пробілів у певних знаннях, тому керівництву варто готувати персонал до нововведень, надавати кошти для навчання співробітників, що в результаті дає можливість розвинути потенціал кожного працівника та організації в цілому.

Аналіз сайтів регіональних Центрів підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ й організацій, зокрема планів-графіків підвищення кваліфікації [2; 5; 19; 21] дає підстави зазначити, що з 2020 р. активніше, ніж у попередні роки, почали проводитися дистанційні семінари для територіальних громад регіону задля стимулювання та упровадження електронного документообігу.

Проте за результатами аналізу програм підвищення кваліфікації державних службовців органів виконавчої влади на 2021 р. було з'ясовано, що на семінарах здебільшого підіймаються питання правового, техніко-технологічного та інформаційного забезпечення процесу упровадження сучасних інформаційних технологій у роботу органів місцевого самоврядування, що впливає на оволодіння фундаментальними знаннями щодо проблематики. Утім, на нашу думку, є необхідним визначення тематики та змісту програм із урахуванням потреб громад; розширення кола питань із висвітлення досвіду упровадження електронного документообігу конкретної установи (як із зазначенням позитивних складових цього процесу, так і труднощів, з якими можна зіштовхнутися), особливостями використання певних СЕД, а також підвищення рівня мотивації співробітників до

навчання. Можливо, є сенс проводити опитування співробітників для визначення нагальних проблем, із якими вони зіштовхуються у процесі роботи із системою електронного документообігу, з метою оперативного їх вирішення. Організувати ознайомчі візити до територіальних громад, якими успішно впроваджено СЕД та на її основі налагоджено взаємодію із партнерами.

У цьому напрямі також є необхідним розробка та впровадження Концепції розвитку ІТ (СЕД) певної програми інформатизації громад і ЗВО. У такому документі необхідно описати існуючий стан (недоліки) застосування ІТ, сформулювати заходи на наступні 3 роки та рік, які впроваджуватимуться в ТГ, ЗВО, підрахувати реальні видатки на виконання завдань, відпрацювати питання залучення коштів з різних джерел фінансування [9].

Якщо розглядати розробку такого документа в контексті взаємодії ТГ і ЗВО, то над ним необхідно працювати спільно. Це дасть змогу врахувати специфіку діяльності, бажання кожної сторони, напрацювати бачення оптимального застосування СЕД, зокрема об'єднати спільні зусилля щодо раціоналізації документних потоків у взаємодії між ТГ і ЗВО. Можливо, є сенс залучити до обговорення громадськість, провести публічні збори, оскільки упровадження ІТ, зокрема СЕД, у діяльність будь-якої установи має бути реально працюючим та ефективним. Ми вважаємо, що така співпраця може бути корисною як для громади, оскільки ефективна взаємодія буде сприяти отриманню мешканцями громад затребуваних на ринку праці сучасних професій, так і для ЗВО (зацікавлення в навчанні молоді). Для такої взаємодії ефективним, на нашу думку, було б застосування у СЕД функції «Питання – відповіді», що надало б можливість для ефективної ділової комунікації між ЗВО та молодими представниками територіальної громади – майбутніми студентами.

Підсумовуючи, зазначимо, що за умов забезпечення якісного взаємозв'язку таких складників, як нормативно-законодавча база, навчання персоналу, комп'ютерне оснащення та адаптоване програмне забезпечення, можна домогтися ефективної організації електронного документообігу. Утім, оптимізація системи електронного документообігу, інтегрованої до систем електронної взаємодії, своєю чергою покращить комунікаційні зв'язки між закладами вищої освіти та громадою. Саме електронна документація значно спрощує роботу установи,

зменшує трудовитрати, забезпечує швидкість взаємодії між ними та легкість співпраці з партнерськими організаціями.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Із вищенаведених позицій показано, що вагомим аспектом при плануванні стійких громад є процеси раціоналізації роботи з документами, вирішення питання щодо розвитку нового рівня взаємовідносин між ТГ та ЗВО, підвищення якості спільної діяльності в сучасних умовах. Також підкреслено, що ефективне функціонування кожної організації, незалежно від її профілю, перебуває у прямій залежності від рівня оперативного опрацювання документації та інформації, швидкості взаємодії між структурними підрозділами організації та партнерами, а домогтися цього можливо за умов упровадження ефективної системи електронного документообігу, що забезпечує ефективну управлінську діяльність та є основою у процесі плідної взаємодії (взаємозв'язку) між громадою та закладом вищої освіти. Крім того, електронний документообіг має антикорупційну спрямованість, що є не менш важливим.

З'ясовано, що потребують вирішення проблеми, пов'язані зі диджиталізацією діловодних процесів, зокрема, упровадженням і функціонуванням електронного документообігу в територіальних громадах і закладах вищої освіти. Необхідним є реформування практичної роботи фахівців на всіх ланках діловодного процесу, часу, матеріальних затрат, а також, звичайно ініціативи «першої особи».

Загалом процес оцифрування документообігу у новостворених громадах, зокрема закладах освіти, спричиняє певні труднощі, що визначає необхідність подальшого наукового пошуку щодо визначення деструктивних проблем і розробки практичних рекомендацій щодо їх вирішення.

#### Список використаної літератури:

1. Величкевич М., Мітрофан Н., Кунанець Н. Електронний документообіг, тенденції та перспективи. Львів, 2010. С. 44–53.
2. Волинський РЦПК. URL: <http://www.volyn-cppk.com.ua/page/tsentry-perepidhotovky/>
3. Герасименко О., Семен І. Комунікації та інформаційний простір в управлінні та розвитку територіальної громади. *Молодий вчений*. № 11 (75). 2019. URL: <http://molodyvchenu.in.ua/files/journal/2019/11/168.pdf> (дата звернення: 10 березня 2021 р.) DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-11-75-168>.
4. Гудзь О., Федюнін С., Щербина В. Диджиталізація як конкурентна перевага підприємств. *Економіка. Менеджмент. Бізнес*. 2019. № 3. С. 18–24.
5. Державні сайти України. URL: <https://www.pfu.gov.ua/68121-zaklady-shho-nadayut-poslugy-z-pidvyshhennya-kvalifikatsiyi-derzhavnyh-sluzhbovtziv/>
6. Деякі питання документування управлінської діяльності. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text>
7. Електронний документообіг та діловодство. Рішення Microsoft в сфері документообігу для російських органів державної влади та місцевого самоврядування. URL: <http://www.microsoft.com>.
8. Електронний документообіг: сучасний стан і перспективи розвитку. URL: <http://samzan.ru/39928>.
9. Загальні рекомендації щодо застосування інформаційних технологій у діяльності органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад та створених ними центрів надання адміністративних послуг. URL: <http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2017/08/11>.
10. Ключевський В. Механізми впровадження електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади : дис. ... канд. наук з держ. управ. : 25.00.02. Одеса, 2019. 288 с.
11. Копняк К., Костунець Т. Автоматизація документообігу як складова підвищення ефективності діяльності підприємства. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2017. № 11. С. 57–68. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efmapnp\\_2017\\_11\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efmapnp_2017_11_7).
12. Копняк К., Покин'єчерета В. Електронний документообіг в публічному управлінні: проблеми впровадження, переваги та перспективи. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1798> (дата звернення: 20.02.2021). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.10.35.
13. Корбутяк В. Електронний документообіг та ефективність роботи органів державної влади. *Наук. вісн. Академії муніципального управління. Серія : Управління*. 2013. Вип. 1. С. 69–76. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2013\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_1_11).
14. Мельничук Л., Головченко М. Питання впровадження електронного документообігу в органах державної влади. 2019. Т. 30 (69). № 1. Ч. 2. URL: <http://efm.vsau.org/>.
15. Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/18628.html>
16. Нормативно-правова база. Сучасні тенденції електронного документообігу. URL: <https://sites.google.com/site/elektrdokumentoobig/normativno-pravova-baza>.

17. Основні принципи та переваги впровадження електронного документообігу. Сучасні тенденції електронного документообігу. URL: <https://sites.google.com/site/elektrdokumentoobig/osnovni-principi-ta-perevagi-vprovadzenna-elektronnogo-dokumentoobigu>.
18. Разумей Г., Разумей М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 139–143.
19. Регіональний центр підвищення кваліфікації Кіровоградської області. URL: <http://center.kr-admin.gov.ua/>
20. Саєнко О. Діджиталізація державного управління та інноваційні технології – найпотужніші інструменти подолання корупції. 2018. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-sayenko-didzhitalizaciya-derzhavnogo-upravlinnya-ta-innovacijni-tehnologiyi-najpotuzhnishi-instrumenti-podolannya-korupciyi>
21. Сайт ІФОЦППК. URL: <https://ifocppk.jimdofree.com>
22. Терещенко Д. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади, 2009. 20 с.

---

**Vasynova N. S. Role of electronic document flow in cooperation of territorial communities higher educational institutions**

*This article deals with the issue of electronic document flow introduction, explains its role in the process of territorial communities and higher educational institutions cooperation.*

*It is stated, that the development of local self-government requires solving issue related to improvement of both public authorities with public cooperation and the development of new level of relations between the local community and higher education institutions. The necessity of integrated systems of document flow usage was emphasized, which provides removal of outdated methods of information processing, document flow organization; first, it relates to newly created communities. Electronic document flow system is one of modern tools of communication, feedback provision, and it also effects directly such relationship effectiveness and improvement of joint operation quality in modern conditions. It is emphasized that introduction of electronic document flow effective system not only facilitates document management, providing effective management activities, but is also a basis for establishing interaction (relationship) between the territorial community and higher educational institution. It is also stated that electronic document flow has anti-corruption purpose, which is no less important.*

*The author highlights common issues of concern related to digitalization of document management processes, namely through introduction and operation of electronic document flow in territorial communities and higher educational institutions, and outlines possible ways for solving destructive problems and difficulties of document flow digitalization process.*

*It is emphasized that the idea of electronic document flow is already creating favorable technological prerequisites for improving document management processes, document management service, management quality; it assists in creating integral electronic document flow system and is the basis for territorial community and higher educational institution cooperation.*

**Key words:** *electronic document flow, document management processes digitalization, territorial community, higher educational institution.*