

УДК 35.078:681.518

Ю. Л. Мохова

кандидат наук з державного управління,
доцент магістратури державного управління
Центру післядипломної освіти
Донецького національного технічного університету

Т. М. Шапошник

студент магістратури державного управління
Центру післядипломної освіти
Донецького національного технічного університету

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті досліджено діловодний процес в органах державної влади та визначено, що найбільш поширеною формою організації діловодного процесу є електронний документообіг. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення системи електронного документообігу в Україні. Досліджено вітчизняну практику використання електронного документообігу та виділено ключові проблеми його впровадження.

Ключові слова: державна влада, діловодство, електронний документообіг, електронна послуга, орган державної влади.

Постановка проблеми. Сучасний діловодний процес нерозривно пов'язаний із застосуванням інноваційних автоматизованих форм роботи, інформаційних технологій, комп'ютерних систем обробки та друку документів, необхідністю дотримання вимог чинних державних стандартів. Дотримання цих стандартів у роботі органів державної влади сприяє встановленню чіткого організаційно-технічного порядку, викоріненню бюрократизму.

Організація діловодства істотно впливає на оперативність, економічність і надійність функціонування апарату управління установи, культуру праці управлінського персоналу. Раціонально організований діловодний процес надає змогу скоротити час на складання певних документів, обробку та їх пошук, організувати чіткий контроль за проходженням і виконанням документів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості функціонування електронного документообігу викликають значний науковий інтерес. Процеси електронного документообігу досліджували такі науковці, як Н.В. Грицяк [1], С.П. Кандзюба [2], Т.В. Кручиніна [3], О.Б. Кукарін [1], Р.М. Матвійчук [2], П.М. Мусієнко [2], Я.М. Сидорович [2] та інші. Незважаючи на те, що питанням електронного документообігу цікавилось багато науковців, в Україні, проте, проблеми організації електронного документо-

обігу в органах державного управління ще не досить вивчені.

Метою статті є визначення правових засад розвитку електронного документообігу в органах державної влади для підвищення ефективності роботи державних установ.

Виклад основного матеріалу. Документообіг у державі є системою, що матеріалізує процеси збору, перетворення, зберігання інформації, а також процеси управління: підготовку та прийняття рішень, контроль за їх виконанням.

Основними завданнями служби діловодства державної установи є встановлення єдиного порядку роботи з документами в установі та підвідомчій мережі, документальне забезпечення діяльності на основі використання сучасної обчислювальної техніки, автоматизованої технології роботи з документами і скорочення кількості документів. Відповідно до цих завдань служба діловодства виконує такі функції (рис. 1.) (на основі [4]).

На вітчизняному ринку презентовано кілька десятків програмних продуктів, призначених для автоматизації управління документами.

Автоматизовані системи управління документами можна класифікувати на системи автоматизації діловодства, системи електронного документообігу, корпоративні системи управління документами (табл. 1).

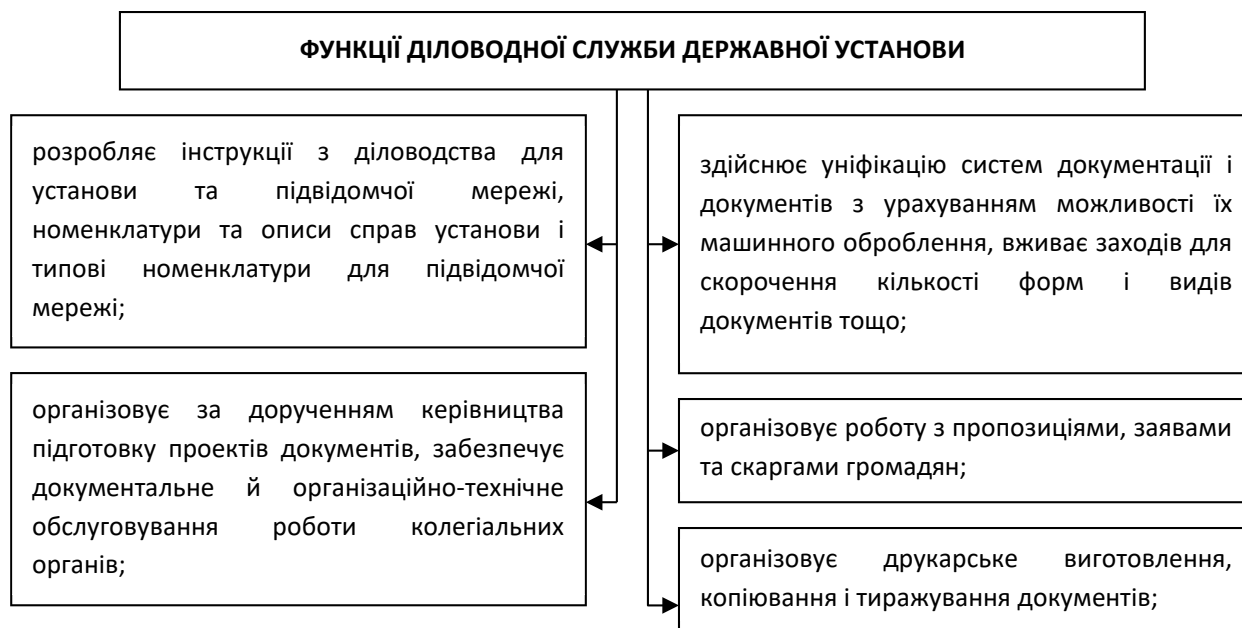


Рис. 1. Функції діловодної служби державної установи

Таблиця 1

Види систем управління документами

Вид системи	Характеристика
Системи автоматизації діловодства	Застосовуються для обліку (реєстрації) вхідних, вихідних, внутрішніх документів, обліку виданих резолюцій і отриманих звітів про виконання. У базах даних цих систем зберігається не лише формальна частина (реквізити) документів, але й їх змістовна частина у вигляді текстів, текстових файлів, образів. Ці системи дають можливість контролювати виконання документів і кожної резолюції або доручення, зберігати дані про справи, до яких зараховано документи.
Системи електронного документообігу	Забезпечують строго регламентований і формально контрольований рух документів в установі та поза нею на основі інформаційних і комунікаційних технологій. Орієнтовані на роботу з електронними документами.
Корпоративні системи управління документами	Забезпечують універсальне, доступне середовище для роботи та зберігання всіх типів документів, що утворюються в установі. Корпоративні системи дають можливість користувачеві застосовувати всі функціональні підсистеми безпосередньо з бізнес-додатка.

На особливу увагу заслуговують системи електронного документообігу, які дедалі частіше використовуються сучасними підприємствами, установами та організаціями. Основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів в Україні встановлює Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV «Про електронні документи та електронний документообіг» [5].

Система електронного документообігу установи – сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів.

Документування управлінської інформації в установах здійснюється в електронній фор-

мі із застосуванням електронного цифрового підпису, електронної печатки та електронної позначки часу, крім випадків наявності обґрунтованих підстав для документування управлінської інформації у паперовій формі, якими визнаються такі:

- документи, що містять інформацію з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом;
- електронні документи, що не можуть бути застосовані як оригінал згідно з вимогами закону;
- документи, вимога щодо опрацювання яких у паперовій формі встановлена актами Кабінету Міністрів України.

З метою створення нормативного підґрунтя для провадження документування управлінської інформації в електронній формі затверджена постанова Кабінету Міністрів України

від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності» [6], якою врегульовано питання документування управлінської діяльності в електронній формі і затверджено нормативно-правові акти, що регулюють питання документообігу, а саме: Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронному міжвідомчому обміні; Типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади; Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі.

Усі три документи розроблено спираючись на положення Закону «Про електронні документи та електронний документообіг», яким, зокрема, визначено правовий статус електронного документа, зокрема, як оригіналу, вимоги до його зберігання і відновлення, режим доступу до зазначених документів та особливості роботи з документами з обмеженим доступом тощо [7].

Про широкомасштабне застосування електронних документів у практиці державних органів говорить також прийняття переліку правових актів України, таких як:

- наказ Міністерства юстиції України та Міністерства фінансів України від 9 жовтня 2015 р. № 1918/5/869 «Про інформаційну взаємодію між Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та інформаційними системами Державної фіскальної служби України, обмін документами в електронній формі» [8];

- розпорядження Голови Верховної Ради України від 19 травня 2015 р. № 698 «Про першочергові заходи з впровадження електронного документообігу у Верховній Раді України» [9];

- наказ Вищого адміністративного суду України від 20 січня 2015 р. № 3 «Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу» [10];

- рішення Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку від 28 серпня 2014 р. № 1120 «Про затвердження Порядку обміну електронними документами Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку та Центрального депозитарію цінних паперів» [11];

- наказ Міністерства доходів і зборів від 31 грудня 2013 р. № 898 «Про затвердження форматів та Порядку подання документів в електронній формі для проведення електронної перевірки» [12];

- постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 733 «Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади» [13].

У листопаді 2018 року набрав чинності Закон України «Про електронні довірчі послуги» [14], який дозволяє відмовитися від паперового документообігу та перейти до «онлайн»-послуг. Довірчі послуги містять основні елементи загальноприйнятого документообігу, але в електронному форматі: цифровий підпис – еквівалент рукописного підпису; електронна печатка – еквівалент мокрої печатки; позначка часу – реальний час підпису документа, який неможливо змінити, та послуги архівного зберігання електронних документів. Результатом прийняття цього Закону має бути швидкий процес прийняття управлінських рішень, прозорість роботи, економія часу, підвищення рівня довіри до органів влади [15].

Зазначені нормативно-правові акти визначають порядок проходження електронного документа з моменту його створення, відправлення або одержання до моменту передавання до архіву установи; засади організації документування управлінської інформації в електронній формі для установ, які тимчасово створюють документи в паперовій формі; загальні засади функціонування та використання системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; оперативний інформаційний обмін із використанням службової електронної пошти.

Система електронного документообігу установи повинна відповідати вимогам законодавства до форматів даних, сервісу інтеграції до системи взаємодії та вимогам нормативно-правових актів у сфері захисту інформації [6].

Електронний документообіг у державних установах – це їх підзвітність суспільству. Електронна система реєструє процеси збору, обробки та зберігання інформації, документує підготовку та ухвалення рішень. При цьому суспільство отримує змогу контролювати їх виконання.

Досвід інших країн, таких як США, Велика Британія, Швеція, Естонія, показує, що така система документообігу сприяє прозорості та ефективності діяльності влади. Наприклад, Адміністрація Президента України у 2015 р. розробила та впровадила систему електронного документообігу, яку тепер безкоштовно передає будь-якій державній установі, спроможній також впровадити електронне врядування. Це автоматизована система, розроблена компанією «TechExpert», яка забезпечує

процес створення, контролю, управління доступом і поширення документів організації, представлених в електронному вигляді. Основним завданням системи електронного документообігу є спрощення та вдосконалення процесів документообігу для зменшення обсягів документів, що проходять через керівників, а також чіткий розподіл за пріоритетами та завданнями для своєчасного виконання обов'язків співробітником. Рішення легко масштабується і може бути відтворене в інших організаціях у частині тих функцій, які необхідні згідно зі специфікою та завданнями установи. Крім того, робочі процеси піддаються гнучкому налаштуванню, що дає змогу враховувати особливості здійснення функцій практично всіх органів державної влади і місцевого самоврядування.

Цією автоматизованою системою вже користуються Міністерство оборони, Міністерство інфраструктури, Міністерство освіти України, Національна рада з питань телебачення та радіомовлення і Державний науково-технічний центр з ядерної та радіаційної безпеки [16].

Однак у більшості організацій функціонує половинний електронний документообіг – частина документів формується в електронному форматі, а інша – роздруковується. Процес упровадження електронного документообігу вимагає значних фінансових і людських ресурсів. Незважаючи на те, що зараз є багато ініціатив на місцевому та національному рівнях, повноцінний перехід на електронний формат для багатьох державних установ залишається проблемним. Однією з причин цього є відсутність нормативно-правового акта, який би чітко і всебічно регулював питання функціонування та реалізації системи електронного документообігу.

З метою вирішення зазначених проблем необхідним є вдосконалення чинного законодавства шляхом затвердження інструкцій, регламентів роботи органів державної влади із системою електронного документообігу та запровадження інтелектуальної платформи, на якій учасники можуть зареєструватися як суб'єкти відносин та отримати електронні цифрові підписи.

Затвердження відповідних актів (інструкцій і регламенту) сприятиме повноцінному переведенню роботи органів державної влади в електронну форму, створенню цілісного процесу організації взаємодії в системі органів державної влади у виключній безпаперовій формі, а також завершенню формування повного циклу підготовки проектів актів у електронній формі.

Висновки і пропозиції. На основі проведеного дослідження діловодного процесу в органах державної влади визначено, що документообіг у державі є системою, яка матеріалізує процеси збору, перетворення, зберігання інформації, а також процеси управління. Найбільш поширеною формою організації діловодного процесу є електронний документообіг.

Визначено, що система електронного документообігу – це сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності.

Досліджено нормативно-правове забезпечення системи електронного документообігу в Україні. Проаналізовано вітчизняну практику використання електронного документообігу та визначено ключові проблеми його впровадження: функціонування в більшості установ половинного електронного документообігу, необхідність значних фінансових витрат і кваліфікованих людських ресурсів, відсутність нормативно-правового акта, який би чітко і всебічно регулював питання функціонування та реалізації системи електронного документообігу. З метою вирішення визначених проблем необхідним є вдосконалення чинного законодавства шляхом затвердження інструкцій, регламентів роботи органів державної влади із системою електронного документообігу та запровадження інтелектуальної платформи. Реалізація зазначених напрямів дасть змогу підвищити ефективність роботи державних установ в умовах інформатизації суспільства.

Список використаної літератури:

1. Кукарін О.Б. Електронний документообіг та захист інформації: навч. посібник / За заг. ред. Н.В. Грицяк. Київ: НАДУ, 2015. 84 с.
2. Кандзюба С.П., Матвійчук Р.М., Сидорович Я.М., Мусієнко П.М. Електронний документообіг. Реінжиніринг адміністративних процесів в органах публічної влади. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 64 с.
3. Кручиніна Т.Г. Переваги та недоліки електронного документообігу. Секретар-референт. Київ, 2014. № 10 (141). С. 26–31.
4. Мурач І.І. Сучасне діловодство: зміни і доповнення 2018 року. Робота з документами. TRN-тренінговий портал. URL: <https://www.trn.ua/articles/10809/> (дата звернення: 02.12.2018).
5. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня

- 2003 р. № 851-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (дата звернення: 02.12.2018).
6. Деякі питання документування управлінської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF> (дата звернення: 02.12.2018).
 7. Діловодам на замітку! Документообіг тепер за новими інструкціями. Інформаційно-аналітична система по законодавству України «ІАС Консультант». URL: <http://consultant.parus.ua/news-zakon?doc=.1E495DC42> (дата звернення: 02.12.2018).
 8. Про інформаційну взаємодію між Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та інформаційними системами Державної фіскальної служби України, обмін документами в електронній формі: наказ Міністерства юстиції України та Міністерства фінансів України від 9 жовтня 2015 р. № 1918/5/869. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0956-16> (дата звернення: 02.12.2018).
 9. Про першочергові заходи з впровадження електронного документообігу у Верховній Раді України: розпорядження Голови Верховної Ради України від 19 травня 2015 р. № 698. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698/15-%D1%80%D0%B3/stru2/conv> (дата звернення: 02.12.2018).
 10. Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу: наказ Вищого адміністративного суду України від 20 січня 2015 р. № 3. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003760-15> (дата звернення: 02.12.2018).
 11. Про затвердження Порядку обміну електронними документами Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та Центрального депозитарію цінних паперів: рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 28 серпня 2014 р. № 1120. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1127-14> (дата звернення: 02.12.2018).
 12. Про затвердження форматів та Порядку подання документів в електронній формі для проведення електронної перевірки: наказ Міністерства доходів і зборів від 31 грудня 2013 р. № 898. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0305-14?lang=ru> (дата звернення: 02.12.2018).
 13. Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 733. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2009-%D0%BF> (дата звернення: 02.12.2018).
 14. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 р. № 2155-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19> (дата звернення: 02.12.2018).
 15. Вже з 2018 року електронний документообіг в Україні може стати реальністю. Українське товариство економічних свобод. URL: <http://ueff.org/news/vzhe-z-2018-roku-elektronniy-dokumentoobig-v-ukrayini-mozhe-stati-realnistyu> (дата звернення: 02.12.2018).
 16. Впровадження систем електронного документообігу від Адміністрації Президента України. TechExpert. URL: <https://techexpert.ua/vprovadzheniya-sistem-elektronnogo-dokumentoobigu-vid-administratsii-prezidenta-ukraini/> (дата звернення: 02.12.2018).

Мохова Ю. Л., Шапошник Т. Н. Правовые основы электронного документооборота в органах государственной власти

В статье исследован делопроизводственный процесс в органах государственной власти и определено, что наиболее распространенной формой организации делопроизводственного процесса является электронный документооборот. Проанализировано нормативно-правовое обеспечение системы электронного документооборота в Украине. Исследована практика использования электронного документооборота в Украине и выделены ключевые проблемы его внедрения.

Ключевые слова: государственная власть, делопроизводство, электронный документооборот, электронная услуга, орган государственной власти.

Mokhova Yu. L., Shaposhnyk T. M. Legal bases of electronic documentary cooperation in the government institutions

The article deals with the clerical process in government authorities and determines that the most common form of organization of record-keeping process is electronic document circulation. It is analyzed the normative and legal support of the system of electronic document circulation in Ukraine. There is examined the practice of using electronic document circulation in Ukraine and highlighted the key issues of its implementation.

Key words: government power, case management, electronic document circulation, electronic service, government institution.