

*В. П. Писаренко,  
к.д.р.ж.упр., доцент кафедри управління персоналом  
та економіки праці вищого навчального закладу  
Укоопспілки "Полтавський університет економіки і торгівлі"*

## **ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ В ОРГАНАХ ВЛАДИ**

*Розглянуто стан та проблеми впровадження електронного документування в органах державної влади та місцевого самоврядування України. Відбито висновки дослідження організаційно-правових аспектів побудови інформаційного суспільства та автоматизації процесів нагромадження й руху інформації в системі державного управління.*

**Ключові слова:** інформатизація, система електронного документообігу, інформаційне суспільство, електронне врядування, електронні послуги, цифровий підпис, паперовий документ, безпаперовий документ, електронний документ.

В умовах ринкових відносин, що виникають між державами, стає актуальним питання про прийняття відповідних сучасним умовам нормативно-правових актів та методичних вказівок для роботи в системі документаційного забезпечення. Підвищення значення економічного фактора та юридичної сили документів робить актуальними дослідження вчених та експерименти практиків у галузі управління документацією, спрямовані на перехід до створення високоефективних, таких, що використовують сучасні техніко-технологічні досягнення, систем управління документацією в будь-яких організаціях, особливо в державному апараті управління.

Питання правового регулювання електронного документообігу як усередині суверенних держав, так і на міжнародній арені, набувають у даний час усе більшої актуальності у зв'язку з упровадженням ефективних інформаційно-комп'ютерних технологій практично в усі сфери суспільно-виробничої діяльності [1]. Зростає кількість проектів, метою яких є організація обміну конфіденційною інформацією між підприємцями та державними органами по телекомунікаційних мережах.

Загальносвітова тенденція інформатизації закономірно торкається і сфери державного управління. Соціальне управління в цілому, і державне управління зокрема досить істотно залежать від швидкості та якості отримання різного роду інформації про стан керованого середовища,

нагромадження ресурсів, завдяки яким можливо своєчасно прийняти необхідне рішення.

Основною умовою для створення ефективних механізмів взаємодії органів державного управління й суспільства є інформатизація всіх процесів, що присутні в повсякденній діяльності органів державної влади. Одним із напрямів реалізації цього завдання є впровадження в органах державного управління систем електронного документообігу [2].

Метою дослідження є вивчення теоретичних основ побудови інформаційного суспільства, здійснення процесів інформатизації та побудови систем електронного документообігу, створення й удосконалення законодавчих актів, що дозволяють активізувати рішення даних проблем.

Кадри вирішують усе – скільки б часу не проходило з того моменту, коли було висловлено це твердження. Проте є ситуації, коли "людський фактор" стає причиною плутанини і помилок. Одна з таких ситуацій: необхідність співробітників здійснювати значну кількість рутинних операцій з документами.

Концепція адміністративної реформи в Україні зазначає, що "Після проголошення державної незалежності в Україні обсяги управлінської діяльності зросли в деяких сферах у 20 – 30 разів". Виконання комплексного завдання щодо розбудови національної системи публічної адміністрації європейського рівня, що спрямоване на підвищення ефективності та якості виконання державою її конституційних функцій та надання адміністративних послуг, неможливе без активізації впровадження технологій електронного врядування. Розроблення та впровадження у практику організацій публічного сектора адміністративних електронних послуг, безумовно, є довгостроковим завданням, від якого залежить вищезгаданий успіх адміністративної реформи.

Однією з істотних проблем удосконалення процесів державного управління як на державному, так і на регіональному рівнях є прискорення та

впорядкування обміну між суб'єктами відповідних відносин юридично визначеними відомостями, які зазвичай подаються у вигляді документів.

*Для досягнення зазначеної мети в дослідженні вирішувалося такі завдання:*

– дослідження організаційно-правових аспектів побудови інформаційного суспільства та автоматизації процесів нагромадження й руху інформації в системі державного управління.

Організація стійкого і безпечної обігу документів в електронній формі відображення – один із ключових моментів удосконалення системи інформаційного забезпечення діяльності публічної влади на сучасному етапі. Наукові напрацювання в даній сфері та нормативне регулювання поки що знаходяться на початковому рівні, особливо цей дефіцит починає відчуватися при виникненні завдань з побудови конкретних систем.

Проте слід також розуміти, що системи електронного документообігу, а також інформаційні системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування в цілому – це не стільки комплекс норм та інших правил, скільки складний комплекс технічних і організаційних рішень. Саме тому вивчення організаційно-правових аспектів цієї проблеми необхідно здійснювати певною мірою в поєднанні з іншими науками.

Вивчення проблем побудови інформаційних систем відображенено в працях таких авторів, як В. Волкова, А. Денисов, А. Зоря, П. Кукин, П. Мінаєв, П. Острейковский, В. Сілін, С. Скриль, Д. Шапіро і низку інших.

Разом із тим у працях більшості з зазначених авторів, з об'єктивних причин, насамперед завдяки тому, що дослідження проводилися в різні роки, відсутній цілісний погляд па проблеми організаційно-правового регулювання регіональної інформатизації та вивчення організаційно-правових аспектів побудови систем електронного документообігу.

Все вищевказане і зумовлює актуальність проведеного дослідження.

Системи електронного документообігу (СЕД) сприяють збереженню і раціональному використанню людських ресурсів і підвищенню ефективності

управління потоками корпоративних документів та інформації. Серед основних переваг, якими супроводжується впровадження систем електронного документообігу для конкретного співробітника, що працює з документами, можливо виділити такі:

- користувачеві системи електронного документообігу надається можливість здійснювати весь спектр операцій з документами, завданнями, довідниками, журналами, нумераторами та маршрутами за незначних тимчасових витрат;
- у багатьох системах електронного документообігу реалізовано можливість контекстного і за реквізитами пошуку документів, пошук будь-якого документа в архіві займає не більше кількох секунд [3]. Причому часто неважливо, в якому з додатків було створено документ. Важливо тільки, щоб у картці документа вказувалося, в якому з редакторів його переглядати і змінювати. Будь-який документ може бути зареєстрований незалежно від його формату (графічний, текстовий та ін.) і змісту. Список стандартних, встановлених розробниками атрибутів (таких як автор, вид, тип, дата створення) користувачі мають можливість доповнити власними атрибутами, що більш точно відбиватимуть властивості та специфіку документів;
- технології безпаперового обігу інформації та документів дозволяють організувати централізоване зберігання великої кількості різноманітних документів;
- системи електронного документообігу дозволяють легко і швидко систематизувати документи організації. Це відбувається завдяки тому, що зберігання документів у системі організовано у вигляді ієрархічної структури;
- під час створення документа або подальшої роботи з ним користувач може класифікувати його за допомогою атрибутів. Зазначимо, що створювати атрибути можуть тільки авторизовані користувачі;

– класифікація електронного архіву системи за допомогою атрибутів відповідає стандартам діловодства і спрощує як роботу з документами, так і їхній пошук в єдиній базі;

– системи електронного документообігу дозволяють захистити документи від несанкціонованого доступу. Контроль доступу до операцій над документом (перегляд, редагування, копіювання, ведення історії документа і створення нового, контроль версій документів) залежить від прав користувача. Весь архів документів організації розбивається на розділи, до яких може бути призначено різний доступ користувачам відповідно до посад і специфіки виконуваної роботи. Кожен користувач для входу в систему має свій пароль;

– у багатьох системах існує вбудований механізм інформаційного обміну між співробітниками організації. Найчастіше основним елементом, на якому будується спілкування користувачів системи, є "завдання". Система автоматично відстежує проходження завдання, повернення виконаного завдання і стадії, на яких знаходиться завдання зараз. Усі надіслані й одержувані користувачем завдання відображуються в об'єкті реєстрації руху документів і завдань. З його допомогою можна з'ясувати поточний стан кожного із завдань, а також побудувати найрізноманітніші звіти;

– у системі електронного документообігу організовано систему адміністрування: один користувач має можливість ставити завдання перед іншим, наприклад: "підписати документ", "ознайомитися", "погодити", " затвердити", "виконати" та ін.;

– у багатьох системах електронного документообігу при роботі з електронними документами існує більше можливостей делегувати повноваження й контролювати виконавську дисципліну. Системи електронного документообігу мають певну особливість: система або повинна бути впроваджена повсюдно, на всіх робочих місцях, пов'язаних зі створенням, редагуванням і зберіганням інформації, або ефективність від її використання буде мінімальною. Така постановка питання відразу виявляє

одну з основних проблем упровадження: у будь-якій організації знайдуться люди, які прагнуть уникнути чогось нового. Консерватизм персоналу звичайно зумовлений небажанням навчатися і перенавчатися, а також, можливо, низькою освіченістю. Ця проблема може завести в глухий кут весь процес упровадження. Особливо це стосується організацій, в яких сама кадрова політика дуже консервативна і ніхто, навіть керівник, не вільний у переміщенні або оновленні кадрів.

Робота з людьми – це завжди політика на рівні всієї організації та психологія на рівні конкретних людей. У багатьох випадках потрібен індивідуальний підхід доожної людини, врахування його особливостей, як вікових, так і професійних та особистих. Треба розуміти, що люди роками звикали до одного способу роботи, а ви пропонуєте різко перейти на інший, зовсім їм незвичний, причому не знижуючи навантаження. Що можна зробити, щоб полегшити людям цей перехід? По-перше, перехід можна зробити поступовим. Наприклад, спочатку запровадити тільки електронну пошту. Модель роботи електронної пошти досить зрозуміла, люди легко до неї звикають. Потім можна побудувати нескладну систему електронного документообігу і поступово привчити співробітників організації шукати необхідні їм довідкові матеріали (номери внутрішніх телефонів, дати і порядки нарад, протоколи, накази, розпорядження, внутрішні нормативні документи тощо) на внутрішньому сервері. Завдяки цьому люди звикнуть читати документи з екрана, працювати з електронними документами, роздруковувати тільки те, що потрібно. Такий підхід в будь-якому разі скоротить тиражування паперових документів, полегшить їхнє відновлення. Дуже бажано (але, на жаль, не завжди можливо), щоб засоби електронної пошти і доступу до інформації спочатку були частинами майбутньої системи документообігу.

Ще однією проблемою є необхідність забезпечення юридичної сили електронних документів. Але що далі, то частіше ця проблема може вирішуватися як звичайне організаційно-технічна завдання. Завдяки

прийняттю закону, що регулює використання електронного цифрового підпису (ЕЦП), стало можливим надання електронним документам юридичного статусу. Безсумнівно, пройде якийсь час, перш ніж електронний підпис стане широко використовуватися при обміні документами між організаціями. Але ніщо не заважає швидкому впровадженню електронного цифрового підпису, а відповідно, і електронних документів всередині організацій.

Якщо ж певні потенційні правові колізії все-таки викликають занепокоєння, можна піти компромісним шляхом. Електронні документи, що мають правові наслідки, можна супроводжувати паперовими копіями з «реальним підписом». Треба розуміти, що метою СЕД є не викорінення паперових документів, а створення ефективного середовища керування і функціонування організації. Крім того, роздруковувати доведеться тільки кінцеві продукти роботи – конкретні, вже повністю підготовлені паперові документи і тільки в одній «правовстановчій» копії, що все одно призведе до істотного зниження обсягу паперових документів.

**Як висновок** зазначимо:

- для впровадження електронного врядування необхідно доопрацювати відповідну законодавчу та нормативну базу, що регламентує електронне врядування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, у першу чергу надання послуг в електронній формі;

- потребує вирішення питання правового надання юридично значущого статусу електронним інформаційним ресурсам, розміщуваним в інформаційно-телекомунікаційних системах органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- необхідно визначити на законодавчому рівні порядок, статус та гарантії надання послуг в електронній формі, встановити регламенти і стандарти їхнього надання, у тому числі тих, що потребують об'єднання зусиль кількох органів виконавчої влади;

– потребує врегулювання проблема передавання та довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, підтримки їх в актуальному стані та забезпечення доступу до них.

### **Список використаних джерел**

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 р. № 537-В. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2004 р. № 1453. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
3. Електронне інформаційне суспільство України: погляд у сьогодення і майбутнє : монографія / В. М. Фурашев, Д. В. Ланде, О. М. Григор'єв, О. В. Фурашев. – К. : Інжинірін, 2005. – 164 с.

### ***Pisarenko V. P. Electronic paperwork in government.***

The state and problems of electronic paperwork introduction in the organs of state and local government of Ukraine are reflected in the article. It also deals with some expert opinions of organizational-legal aspects of building informational society and automatization of process and traffic of information in the system of state governing.

**Key words:** informatization, electronic document management system, informational society, e-administration, e-service, e-signature, paper document, paperless document, electronic document.

### ***Писаренко В. П. Электронный документооборот в органах власти.***

Рассмотрены состояние и проблемы внедрения электронного документирования в органах государственной власти и местного самоуправления Украины. Отображены отдельные выводы исследования организационно-правовых аспектов построения информационного общества и автоматизации процессов накопления и движения информации в системе государственного управления.

**Ключевые слова:** информатизация, система электронного документооборота, информационное общество, электронное управление, электронные услуги, цифровая подпись, бумажный документ, безбумажный документ, электронный документ.