

А. С. Крутова, О. В. Чумак

ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ: РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Розглянуто зміст понять “електронний документообіг” і “електронний уряд”, проаналізовано зарубіжний досвід, проблеми і перспективи використання електронних технологій документування у державному управлінні, запропоновано заходи з формування електронного уряду в Україні.

Meanings of the terms “Electronic Document Management” and “Electronic Government” are disclosed, foreign experience, strong and weak points of application of the Electronic Document Management technologies in public management are analyzed, measures to implement Electronic Government in Ukraine are offered.

Ключові слова: органи державної влади, електронний документообіг, інформаційні потоки, електронний уряд.

Реформування економічних, соціальних та екологічних складових стійкого розвитку України потребує відповідних інформаційних джерел для підтримки прийняття зважених рішень на всіх рівнях управління економікою країни. Накопичений досвід функціонування організацій в умовах ринкової економіки суттєво змінив підхід до ведення бізнесу. Зростаючі потреби в оперативній і достовірній інформації для прийняття управлінських рішень вимагають адекватного планування, належного обліку та контролю всіх ресурсів підприємства, поряд із розумінням того, що його діяльність має бути прозорою.

Нині фінансові можливості держави залишаються досить обмеженими. До того ж дезорганізація економічної системи, що відбувається одночасно з її криміналізацією, може призвести до вкрай негативних наслідків. Для стабілізації цієї системи необхідні розроблення та реалізація комплексної програми оздоровлення державних фінансів, важливим інструментом якої є державний бюджет України. Саме розбалансованість державного бюджету останніми роками була головним чинником кризи державних фінансів. Ключовим напрямом стабілізації економіки є забезпечення прозорості державних фінансів як основної умови відкритості рішень владних структур. Проте “сучасна практика у бюджетній сфері не відповідає вимозі прозорості, оскільки, незважаючи на існуючі законодавчі норми щодо участі громадян у бюджетному процесі, на практиці роль громадськості у прийнятті рішень обмежена”¹. Механізм документообігу органів державної влади України не надає достатніх можливостей для реалізації права громадськості на інформацію про державні

¹ Проект Концепції Державної цільової програми створення та розвитку інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

фінанси, оскільки, порівняно із зарубіжною практикою, інтернет-ресурси органів державної влади майже відсутні, а наявні мають обмежену спрямованість. Ситуація, що склалася, не дає змоги забезпечити належний рівень якості державного управління та надання послуг громадянам і організаціям на основі інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), а також значно знижує ефективність витрачання бюджетних коштів на створення і розвиток державних інформаційних систем. Проблеми, що перешкоджають підвищенню ефективності використання ІКТ у діяльності органів державної влади, мають комплексний міжвідомчий характер і не можуть бути вирішені на рівні окремих органів державної влади.

З огляду на зазначене метою статті є дослідження ключових аспектів впровадження електронного документообігу на всіх рівнях управління для подальшої розробки регламентів скоординованих організаційно-технологічних заходів і погоджених дій органів державної влади у рамках єдиної державної політики документообігу, що зумовить прискорення інноваційних процесів, пов'язаних із розбудовою основних засад інформаційного суспільства та входженням України до світового інформаційного простору.

Формуванням інформаційних потоків займаються суб'єкти на всіх рівнях управління економікою країни. Унаслідок цього інформаційні потоки стали потужнішими, але проблема забезпечення ефективності самої інформації та її отримання і досі залишається актуальною². Тому нині гостро постала проблема створення адекватних систем інформаційного сервісу, які являють собою сукупність елементів інфраструктури підприємства, процесів інформаційних технологій та вхідних елементів зовнішнього інформаційного простору, що перебувають у нерозривній взаємодії стосовно формування попиту користувачів на інформаційну послугу та задоволення цього попиту³. Вихід документа на сучасний рівень можливий саме завдяки електронному документообігу та інформаційним системам.

Електронний документообіг є сукупністю нових технологій роботи з документами. Застосовувані технології дають можливість організувати “безшовну” взаємодію систем та забезпечують різні операції обробки документів. До таких технологій належать:

- а) технології розпізнавання текстів, що трансформують паперові вхідні документи в електронну форму представлення;
- б) електронний аналог власноручного підпису;
- в) засоби передачі даних;
- г) засоби збереження та контролю безпеки електронної документації.

² Іванова В. В. Технологічний механізм інформаційного забезпечення економіки, заснованої на знаннях / В. В. Іванова // Економіка та держава. — 2009. — № 5. — С. 39—41.

³ Оліферов О. В. Інформаційний сервіс у системі управління торговельним підприємством / О. В. Оліферов, Н. М. Спіцина // Управління розвитком. — 2008. — № 18. — С. 48—50.

Документообіг у державі є системою, що матеріалізує процеси збору, оброблення, зберігання інформації, а також процеси управління: підготовку та прийняття рішень, контроль їх виконання.

Електронне урядування є дієвим засобом забезпечення інформування та доступу до інформації фізичних і юридичних осіб, а отже, сприяє прозорості та ефективності діяльності влади. Ця система дає змогу розв'язати одну з головних проблем ефективної комунікації бізнес-структур та громадян з владою — необхідність звертання не до уряду взагалі, а до окремих відомств⁴.

Стан вітчизняної фінансової системи значною мірою залежить від гармонійного розвитку всіх її складових через взаємозв'язок інформаційних потоків. Тому за сучасних умов, які вимагають від держави прозорості інформації про ухвалення рішень щодо виконання бюджету, електронне урядування виступає підсистемою ефективного управління державними фінансами. У цьому зв'язку розроблення та подання на розгляд Міністерством фінансів України проекту Концепції державної програми “Прозорий бюджет” актуалізує досліджувані у статті питання. Застосування інформаційно-аналітичного порталу “Прозорий бюджет” забезпечить надання інформації користувачам (громадянам, ЗМІ, бізнесу, органам влади) та інтеграцію інформаційних джерел, що сприятиме підвищенню ролі громадян України в бюджетному процесі та більш широкому залученню різних суспільних груп і громадських організацій до розроблення державного бюджету та контролю його виконання.

Аналіз рівня впровадження технологій електронного документообігу у державному управлінні деяких пострадянських країн дав можливість дійти висновку, що за останні два роки Україною було втрачено позитивні тенденції у цьому напрямку⁵. Країни, що мали рейтинг впровадження технологій електронного документообігу значно нижчий, ніж Україна, зараз лідирують у цій сфері (табл. 1).

Як свідчить практика, розвинуті країни забезпечують прозорість роботи державних органів через розроблення веб-порталів та урядових сайтів. За даними дослідження, проведеного минулого року компанією Online Market Intelligence, у 90 % опитаних респондентів є потреба у спілкуванні з владою з допомогою інтернету⁶. В опитуванні брали участь 510 жителів міст-мільйонників (середній вік — 35 років), які вказали, що серед держструктур, з якими онлайн-спілкування потрібне, але ускладнене, — сектор ЖКГ (61 %), ДАІ (41 %), мерія (34,7 %), органи внутрішніх справ (32 %) і суди (29,6 %). 34 % респондентів намагалися добитися зворотного зв'язку з органами влади,

⁴ Кристальний Б. В. Электронное правительство. Опыт США / Б. В. Кристальний, Ю. В. Травкин ; под ред. В. И. Дрожжинова. — М. : Эко-Трендз, 2003. — С. 23—27.

⁵ United Nations E-Government Survey 2010 “Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis”. — N.Y., 2011. — 140 с.

⁶ Маркетинговые онлайн исследования [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.omirussia.ru>.

Таблиця 1. Стан упровадження електронного документообігу органів державної влади у пострадянських країнах

Країна	Індекс упровадження електронного документообігу в державному управлінні			Рейтинг серед країн світу		
	2008	2010	динаміка	2008	2010	динаміка
Латвія	0,5944	0,5826	-0,0118	36	37	-1
Естонія	0,7600	0,6965	-0,0635	13	20	-7
Литва	0,6617	0,6295	-0,0322	28	28	0
Болгарія	0,5719	0,5590	-0,0129	43	44	-1
Польща	0,6134	0,5582	-0,0552	33	45	-12
Казахстан	0,4743	0,5578	0,0835	81	46	35
Румунія	0,5383	0,5479	0,0096	51	47	4
Молдова	0,4510	0,4611	0,0101	93	80	13
Україна	0,5728	0,5181	-0,0547	41	54	-13
Росія	0,5120	0,5136	0,0016	60	59	1
Білорусія	0,5213	0,4900	-0,0313	56	64	-8
Азербайджан	0,4609	0,4571	-0,0038	89	83	6
Узбекістан	0,4057	0,4498	0,0441	109	87	22
Киргізстан	0,4195	0,4415	0,022	102	91	11
Грузія	0,4598	0,4248	-0,035	90	100	-10

Джерело: United Nations E-Government Survey 2010 “Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis”. — N.Y., 2011. — 140 с.

заходячи на їхні сайти, і 58 % з них виявилися не задоволені результатом. Аналогічна ситуація склалася і в Україні. Тобто потреба у впровадженні технологій електронного документообігу в державне управління справді існує, як існують і певні проблеми.

Реалізація ідеї електронного урядування викликає значний інтерес у всьому світі. США, Великобританія, Швеція, Данія, Норвегія, Латвія, Естонія та багато інших країн уже застосовують методи електронного урядування. Зокрема, уряд США ще наприкінці минулого сторіччя почав надавати громадянам різноманітні послуги через мережу інтернет: видачу ліцензій, сплату штрафів тощо. Першу концепцію електронного урядування та закон про зменшення паперового документообігу Конгресом США було прийнято ще у 1995 році⁷. В Англії вже близько 10 років реєстрація фірм потребує заповнення через мережу тільки однієї форми. В Естонії з 2001 р. функціонує єдиний архів електронних документів органів державної влади, а у 2005 р. вперше у світі було проведено електронні вибори.

Позитивні приклади запровадження та функціонування електронних урядів в інших країнах допоможуть визначити реальні переваги цих систем та

⁷ E-Government Strategy: Implementing the President’s Management Agenda for E-Government Simplified Delivery of Services to Citizens [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.usa.gov/Topics/Includes/Reference/egov_strategy.pdf.

всєбічно реалізувати електронне урядування в Україні. Проте дотепер нормативно-правове регулювання електронного документообігу в Україні перебуває на стадії становлення⁸. Тому з метою розробки пропозицій з поширення використання електронних технологій документообігу в діяльності органів державної влади слід докладніше зупинитися на визначенні основних понять, які мають стати складовими державної концепції електронного урядування в Україні. Так, визначення електронного уряду формулюються фахівцями за різними принципами. Одні автори надають перевагу визначенням описовим — які саме перетворення відбуваються у суспільстві та окремих його структурах завдяки запровадженню електронного документообігу⁹. Інші обирають прикладний аспект електронного документообігу і просто перераховують різні застосування окремих його інструментів¹⁰. Існують також суто технічні визначення, які акцентують увагу на використовуваних технологічних рішеннях та специфічних програмних продуктах¹¹, та економічні, орієнтовані на максимальну ефективність управління державою¹². Програми електронного уряду запроваджуються у різних країнах світу для того, щоб розв'язати три нагальні проблеми влади: ввести електронний документообіг, що дасть змогу зменшити бюрократичні зволікання і прискорити прийняття рішень; перевести в електронну форму спілкування громадян з бізнесом і владою; зробити державне і муніципальне управління прозорішим. Таким чином, під *електронним урядом* слід розуміти високотехнологічний і прогресивний підхід до істотного підвищення ефективності роботи органів державної влади й місцевого самоврядування за рахунок запровадження технологій електронного документообігу.

Електронний уряд тісно пов'язаний з такими компонентами інформаційного суспільства, як універсальний доступ, довічна освіта, комп'ютеризація, комп'ютерна грамотність, а також електронний банкінг та електронна торгівля (комерція), український сегмент ринку якої у 2010 р. за результатами дослідження компанії "Appleton Mayer" становив близько 5000 млн дол. США¹³. Правове регулювання електронної економічної діяльності ґрунтується на принципах рівності учасників відносин, свободи договору, безперешкодного

⁸ Курташова І. В. Електронний документообіг і його особливості / І. В. Курташова // Актуальні проблеми економіки. — 2009. — № 3 (93). — С. 231—237.

⁹ Fuchs C. Internet and Society: Social Theory in the Information Age / C. Fuchs. — NY: Routledge, 2008. — 142 p.

¹⁰ Меркулова Т. В. Развитие электронного правительства в Украине на фоне мировых тенденций / Т. В. Меркулова // Journal of institutional studies. — 2010. — Т. 2, № 4. — С. 47—59.

¹¹ Пушкарь А. И. Стратегическое управление развитием электронного бизнеса и информационных ресурсов предприятия (модели, стратегии, механизмы) / А. И. Пушкарь, Е. Н. Грабовский, Е. В. Пономаренко. — Х.: ХНЭУ, 2005. — 480 с.

¹² Макарова М. В. Інформаційні і мережні технології: оцінка продуктивності на макрорівні / М. В. Макарова // Економіка та держава. — 2006. — № 10. — С. 56—60.

¹³ Онлайн торгівля в Україні. Нові можливості для традиційних розничних мереж [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.appletonmayer.com/data/research/2010/1021/>

здійснення підприємницької діяльності, вільного переміщення товарів, послуг і фінансових засобів, а також гарантіях судового захисту прав учасників електронної торгівлі¹⁴. Проте в Україні й досі не врегульовано питання з організації діяльності в електронному сегменті ринку.

Ініціатива формування і розвитку електронного уряду, як і інших компонентів інформаційного суспільства, належить трьом секторам — державі, бізнесу і громадськості. Тому специфіка економічного й суспільно-політичного розвитку країни зумовлює пріоритетність позиції держави в процесах соціальної трансформації на основі інформаційних технологій.

На Заході, у першу чергу в США і Великобританії, електронний уряд розглядається як концепція, спрямована на підвищення ефективності діяльності держави в цілому. Електронний уряд включає в себе численні прикладні елементи, що базуються на використанні технологій електронного документообігу: свободу доступу громадян до державної інформації, переведення державних органів на безпаперове діловодство, встановлення для всіх державних органів показників ефективності роботи на рік і регулярний їх контроль, що здійснюється як парламентом, так і громадянами, введення в державних органах пластикових карток для ідентифікації держслужбовців, перерахування їм зарплати, розрахунків за відрядженнями, перенесення до мережі більшості стандартних трансакцій між державою та громадянами чи бізнес-структурами тощо.

У сприйнятті, традиційному для країн Євросоюзу, електронний уряд складається з трьох основних модулів: G2G, Government to Government — уряд урядові; G2B, Government to Business — уряд бізнесу; G2C, Government to Citizens — уряд громадянам. У США до концепції електронного уряду додається четвертий модуль — ІЕЕ, Internal Efficiency & Effectiveness — внутрішня ефективність та дієвість¹⁵.

Відсутність необхідності вручну розмножувати документи, відслідковувати переміщення паперових документів всередині організації, контролювати порядок передачі конфіденційної інформації істотним чином знижує трудовитрати діловодів. Наскрізний автоматичний контроль виконання на всіх етапах роботи з документами кардинально підвищує якість роботи виконавців, робить терміни підготовки документів більш прогнозованими і керованими, а спільне використання систем електронного діловодства та сховищ інформації надає можливість систематизувати й поєднувати її, що полегшує її аналіз і складання звітів. Для пошуку прихованих закономірностей у великих масивах даних необхідні відповідні технології здобуття потрібної інформації (*data*

¹⁴ Плєскач В. Л. Технології електронного бізнесу : монографія / В. Л. Плєскач. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. — С. 125.

¹⁵ E-Government Strategy: Implementing the President's Management Agenda for E-Government Simplified Delivery of Services to Citizens [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.usa.gov/Topics/Includes/Reference/egov_strategy.pdf.

mining techniques). Усе це можна реалізувати лише в системі управління на основі електронного документообігу.

Багато держав використовують послуги, що надаються з допомогою комп'ютерної мережі, як форму скорочення бюрократії й розширення цифрової інфраструктури. Так, за даними ООН, різні елементи “електронного уряду” дістали поширення практично в усіх країнах світу. Проте у більшості країн уряд обмежується наданням різного роду інформації без можливості зворотного зв'язку. Далеко не всі країни можуть надати своїм громадянам можливість скористатися послугами державного сектору з допомогою інтернету і ще менше — дають змогу оплатити ці послуги, не полишаючи свого, обладнаного комп'ютером, робочого місця.

На виконання завдань “Реформи системи соціальної підтримки” Програми економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” урядом України створено Міжвідомчу комісію з питань запровадження електронної соціальної картки. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про запровадження електронної соціальної картки” від 11.10.2010 № 947 розроблено Проект розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення єдиної інформаційно-аналітичної системи обліку та управління коштами соціальної сфери з використанням електронної соціальної картки на 2010—2013 роки”. Реалізація проекту сприятиме вдосконаленню механізму різного виду соціальних виплат шляхом створення єдиної інформаційно-аналітичної системи обліку та управління коштами соціальної сфери, впровадження на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій прозорого механізму адресної реалізації соціальних пілг та контролю обсягу наданих соціальних пілг із державного та місцевих бюджетів. Напрямами реформування системи соціальної підтримки визначено: посилення адресного характеру надання соціальної підтримки; підвищення ефективності управлінських рішень у системі такої підтримки населення; запровадження картки соціальної допомоги¹⁶. Під час розроблення зазначених нормативних документів було враховано основні аспекти зарубіжного досвіду запровадження електронної соціальної картки, зокрема, у Російській Федерації, Естонії, Великобританії та інших країнах.

Як показує світовий досвід, практична реалізація концепції електронного документообігу між органами державної влади тісно пов'язана з розвитком нормативно-правового регулювання впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в систему державного управління. Тому далі розглянемо позитивний досвід “електронних урядів” країн, який доцільно

¹⁶ Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

імplementувати в Україні з метою інтенсифікації впровадження електронних технологій документообігу в практику державного управління.

З огляду на успішне використання інформаційних технологій у діяльності органів державної влади таких країн, як Польща, Естонія, Казахстан, вбачається доцільним вивчення їхнього досвіду (табл. 2). При цьому слід виходити з того, що успішність поширення інформаційних технологій зумовлена передусім ефективною нормативною правовою базою, і добитися позитивних результатів у розвитку електронного уряду змогли тільки ті країни, які створили відповідні правові передумови. Як бачимо, Україна хоча й прийняла більшість законодавчих актів на підтримку електронного урядування, але зроблено це було значно пізніше, ніж у деяких пострадянських країнах. Таким чином, для формування концепції електронного урядування в Україні варто досліджувати найкращі зарубіжні практики нормативно-правового регулювання впровадження і розвитку електронного уряду. Проте “сліпе” копіювання міжнародного досвіду без урахування особливостей національної правової системи України неможливе, у зв'язку з чим цей досвід повинен піддаватися аналізу на предмет можливості його адаптації до вітчизняної правової системи.

Таблиця 2. Аналіз нормативно-правового регулювання ІКТ

Показник	Україна	Естонія	Латвія	Польща	Словаччина	Казахстан
Стратегія розбудови інформаційного суспільства	2007	1998	1999	2001	2001	2007
Електронний підпис та електронний документ	2003	2000	2002	2002	2002	2003
Стандарти інформаційного захисту	2010 (банківський сектор)	1996	2000	2004	2002	2007
Доступ до публічної інформації	1998	2001	1998	2003	2000	2004
Стратегія електронного урядування	2010	2001	2002	2004	2004	2007
Електронна торгівля	Відсутнє	2001	2002	2002	2004	2004

Джерело: складено авторами.

На сьогодні в нашій державі існує досить велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері інформаційних технологій. Проте значна їх частина потребує внесення змін та доповнень, оскільки тією чи іншою мірою не узгоджуються між собою та не можуть адекватно розв'язувати проблеми, що виникають.

Концепція електронного урядування складається з двох взаємозалежних та водночас самостійних структур: внутрішньої урядової інформаційної інфраструктури — аналогу корпоративної мережі та зовнішньої інформаційної інфраструктури, що взаємодіє з громадянами та організаціями. У рамках

“електронної держави” інтегруються інформаційні ресурси органів державної влади, а також створюється система он-лайнних послуг.

З метою підвищення ефективності роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування у рамках реалізації завдань (проектів) Національної програми інформатизації передбачається, згідно з інформацією, розміщеною на веб-сайті Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації, об'єднання існуючих у цих органах інформаційних систем та тих, що будуть розроблятися, в єдиний інформаційно-аналітичний комплекс — Інтегровану інформаційно-аналітичну систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування України.

Враховуючи різноманітність існуючих систем електронного документообігу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, при розробленні та реалізації пілотного проекту системи передбачається створення інтегрованої системи електронного документообігу. Метою створення такої системи є забезпечення руху документів (указів, постанов, законів, розпоряджень, повідомлень, звітів, аналітичних довідок тощо), скорочення терміну підготовки та прийняття рішень шляхом автоматизації процесів колективного створення та використання документів в органах державної влади.

Разом із тим правового забезпечення відносин у сфері системи електронного урядування у формі нормативно-правового акта, який би чітко і всебічно регулював дане питання, на сьогодні не має.

31 липня 2000 р. прийнято Указ Президента України “Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні”, яким встановлено, що розвиток національної складової інформаційної мережі Інтернет, забезпечення широкого доступу до цієї мережі громадян та юридичних осіб в Україні, належне представлення в ній національних інформаційних ресурсів є одним із пріоритетних напрямів державної політики у сфері інформатизації, задоволення конституційних прав громадян на інформацію, побудови відкритого демократичного суспільства, розвитку підприємництва. Відповідно до цього указу основними завданнями є забезпечення підтримки розвитку інфраструктури надання інформаційних послуг через мережу Інтернет та розвиток і впровадження сучасних комп'ютерних інформаційних технологій у системі державного управління.

Серед інших нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у сфері інформатизації, а саме щодо питань електронного урядування, важливим документом є постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” від 04.01.2002 № 3. Відповідно до зазначеного Порядку оприлюднення у мережі інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих

органів шляхом упровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі.

З метою запровадження в Україні системи електронного урядування Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд” від 24.02.2003 № 208. Положення постанови забезпечують створення належних нормативно-правових засад функціонування системи “Електронний уряд”, умови для швидкого надання інформаційних послуг громадянам та юридичним особам шляхом використання зазначеної електронної інформаційної системи, яка забезпечує взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій та дає змогу інтегрувати державні електронні інформаційні ресурси і системи в єдиний веб-портал органів виконавчої влади. Електронний документообіг дозволяє створити в органах влади єдиний інформаційний простір, інтегруючи в інформаційний вузол усі документальні системи. Інтеграція здійснюється без втрати якості роботи з документами, зі збереженням традицій діловодства.

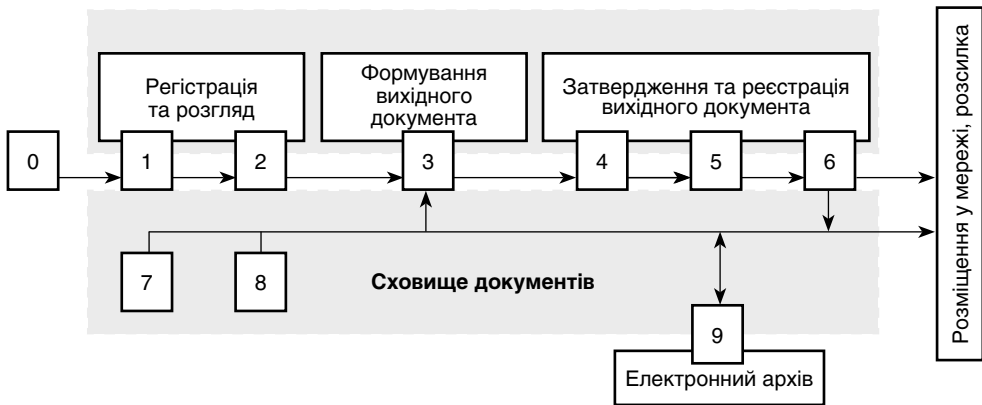
Основа подібної інтеграції — надійне сховище документів і системи документообігу, що з ним взаємодіють. Усі документи зберігаються в єдиному сховищі, що створює умови для оптимального пошуку та вибору інформації при підготовці матеріалів (рисунок).

Електронний уряд необхідно планувати у формі “державних шлюзів”, тобто реалізовувати згідно з “принципом єдиного вікна” — громадянин не повинен “носити” електронні довідки з одного відомства в інше, а має просто звернутися до державного електронного органу — весь подальший обмін документами повинен здійснюватися всередині “Електронного уряду” без участі громадянина.

Побудова такої інтегрованої системи ставить на перший план питання стандартизації — затвердження єдиних стандартів побудови моделі системи “Електронного уряду” та єдиного профілю стандартів забезпечення безпеки як для урядових, так і неурядових відомств.

Відсутність на сьогодні таких єдиних стандартів (навіть відповідної концепції) та “стихийний” розвиток відомчих інформаційних систем (навіть за умови їх успішної локальної реалізації в межах окремих відомств) призведе до того, що створені відомчі системи не можна буде об’єднати в єдину систему “Електронного уряду” України. Ще складніше (майже неможливо) буде створити доступний для юридичних осіб та громадян України програмно-технічний засіб взаємодії та спілкування з безліччю окремих систем державних відомств — через брак фінансування відповідних установ та нестачу спеціалістів.

Друга особливість полягає в тому, що вибір стандартів часом виявляється занадто великим. Їхня кількість і різноманітність є величезною, у т. ч.



- 0 — звернення фізичної або юридичної особи;
- 1 — зареєстрований вхідний документ;
- 2 — розглянутий вхідний документ;
- 3 — проект вихідного документа;
- 4 — узгоджений проект вихідного документа;
- 5 — затверджений вихідний документ;
- 6 — зареєстрований вихідний документ;
- 7 — шаблони документів;
- 8 — нормативно-довідкова та керівна інформація;
- 9 — архів електронних документів органів влади.

Джерело: побудовано авторами.

Рисунок. Схема взаємодії документообігу зі сховищем документів

стандартів та технічних звітів, що видаються Міжнародною організацією зі стандартизації (ISO).

Європейські типові вимоги до систем управління електронними документами MoReq2 виявилися складними для сертифікації, при високій якості цього документа. Через це DLM-форум ініціював створення нового варіанта — MoReq2010. Існують також конкуруючі вимоги Міжнародної ради архівів (МСА), які зараз завершують процес стандартизації в ISO і найближчим часом отримають статус міжнародного стандарту. Проте в Україні є можливість обрати той документ, на який можна було б спиратися надалі при розробленні свого національного стандарту. В цій ситуації насамперед необхідно визначитися із загальними напрямками розвитку національного діловодства. Доречно розробити обов'язкові вимоги до системи електронного документообігу, що купується державними установами, і, можливо, запровадити її сертифікацію на відповідність окресленим вимогам. Така практика існує в США, все більше поширюється в Євросоюзі, і введення такого роду вимог вже обговорюється в Україні. Необхідно ретельно відібрати відповідні міжнародні та національні стандарти та за потреби адаптувати їх в Україні. Важливим моментом є активна участь у міжнародних проектах, яка дає змогу впливати на зміст міжнародних стандартів і не допускати появи в них положень, які могли б перешкоджати їх застосуванню в Україні. Крім того стандарти в галузі управління

документами допомагають у побудові електронного уряду та інформаційного суспільства.

Станом на кінець 2009 р. в Україні (дослідження проводилося Internews, GIPi) налічувалося понад 350 офіційних сторінок органів державної влади, які підтримуються у мережі інтернет. Так, в українському сегменті інтернету доступні веб-сторінки Президента України, Верховної Ради України, порталу Кабінету Міністрів України (на сьогодні всі Міністерства підтримують власні сторінки), 16 сторінок державних комітетів України та інших центральних органів виконавчої влади (всього таких органів виконавчої влади 19), 13 сторінок центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (всього 16), 19 сторінок інших центральних органів влади (всього 25), сторінки обласних державних адміністрацій, 145 сторінок органів виконавчої влади в регіонах та сторінки органів місцевого самоврядування.

Концепцією розвитку електронного урядування в Україні¹⁷ визначено основні завдання, зокрема, залучення до формування системи національних ресурсів недержавних структур та створення умов для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості й прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також виконання основних положень Програми економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

Для успіху реалізації проекту створення системи електронного уряду в Україні необхідно суттєво змінити законодавство в галузі електронного цифрового підпису, привівши його у відповідність до законодавства ЄС, та додатково вжити заходів щодо технічної стандартизації, а також заходи зі сприяння розповсюдженню інтернету та популяризації електронного документообігу із залученням ключових осіб у вигляді груп громадян, асоціацій, підприємців, урядових посадових осіб, неурядових організацій. З цією метою необхідно розробити:

- а) концепцію організації середовища та функцій взаємодії електронного уряду;
- б) технічну політику електронного уряду;
- в) технічні специфікації (стандарти) середовища взаємодії електронного уряду;
- г) технічні специфікації (стандарти) методів та засобів безпеки електронного уряду.

Таким чином, враховуючи тотожність предметів регулювання нормативних актів, які підлягають доопрацюванню та розробці, вважаємо доцільним прийняття загального закону “Про внесення змін і доповнень до деяких

¹⁷ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>

законодавчих актів України з питань розвитку інформатизації соціально-економічних відносин” із включенням до нього норм, пропонує законодавчими проектами “Про електронний уряд”, “Про електронну торгівлю”, та законами “Про електронний документ та електронний цифровий підпис”, “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” тощо, оскільки метою нормативного правового регулювання використання інформаційних технологій в діяльності органів державної влади України є створення єдиної, несуперечливої правової бази для реалізації прав громадян та захисту громадських і державних інтересів у сфері використання інформаційних технологій. Прийняття закону “Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України з питань розвитку інформатизації соціально-економічних відносин” сприятиме подальшому врегулюванню на рівні галузевих законодавчих актів концепції розвитку електронного урядування у відповідних сферах і розробці необхідних підзаконних нормативно-правових актів, що деталізують порядок застосування інформаційних технологій в усіх аспектах соціально-економічного розвитку країни.