

*Н. І. Кривко,
старший помічник прокурора Новоушицького району Хмельницької області*

МЕХАНІЗМИ ОБІГУ ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У період сьогодення Україна перебуває в стадії розвитку, з кожним днем удосконалюється чинна нормативна база, а разом з нею і установи державної влади. Неупинно зростаюча кількість інформації, що знаходиться в обігу органів державної влади, потребує від держаних службовців уміння з нею якісно та оперативно працювати. Документи, на відміну від минулих часів, можуть мати не тільки письмовий вигляд, а і електронний вигляд, та не потребувати послідууючого їх зберігання на паперових носіях. Наразі спробуємо проаналізувати механізми обігу інформації в органах виконавчої влади.

For today Ukraine is in a development condition, with every day an operating normative base is perfected, and together with it and establishments of state power. Extremely growing amount of information which is in circulation of public authorities needs from civil servants ability to high-quality and operatively work with it. Unlike past times, documents can have not only writing kind but also electronic kind, without storage their on paper. Today we will try to analyze information appeal mechanisms in the bodies of executive power.

Ключові слова: інформація, механізми, органи влади, державний службовець.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Чинна законодавча база України в цілому унормовує створення, використання, обіг, режимність та порядок доступу до інформації органами виконавчої влади, зокрема їх посадовими та службовими особами. Основними нормативно-правовими актами в даній сфері є Конституція України, Закони України "Про інформацію" та "Про державну таємницю", законодавчі акти про окремі галузі, види, форми і засоби інформації, міжнародні договори та угоди, ратифіковані Україною, а також принципи і норми міжнародного права. Безпосередній порядок обігу документів визначається інструкціями з діловодства, наказами, розпорядженнями та іншими внутрішніми документами органів влади.

У сучасній законодавчій базі України відсутній документ вищої юридичної сили, який би у повному обсязі охоплював усі питання, пов'язані з створенням, використанням та обігом інформації в органах влади.

СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

На даний час, хоча і наявний ряд наукових праць стосовно інформації в системі влади, однак практично не досліджене питання щодо поведження державних службовців з інформацією в органах виконавчої влади. Саме тому в практичній діяльності виникає ряд проблем відносно обігу документів у органах влади. Відсутність в державі єдиного закону або кодексу законів, який би унормовував хоча б більшу частину питань, пов'язаних з інформацією, зокрема і в даній сфері, доводить недостатній рівень наукової роботи в цій сфері, а отже — необхідність подальшого наукового дослідження даної проблеми.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Аналіз механізмів обігу інформації органами виконавчої влади та чинних нормативно-правових актів даної сфери.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Закон України "Про інформацію" визначає поняття інформації як документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, які відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі [1].

Суб'єктами інформаційних відносин в Україні є її громадяни, юридичні особи та держава. Також суб'єктами інформаційних відносин можуть виступати інші держави, їх громадяни та юридичні особи, міжнародні організації та особи без громадянства.

У цілому, якщо розглядати інформаційні відносини в органах виконавчої влади, то діяльність державних службовців з інформацією можна розділити на три категорії: усний обмін інформацією, робота з паперовими носіями та використання електронних документів.

Усний обмін інформацією в більшості випадків необхідний для координації дій державних службовців, обговорення практичної діяльності, проблемних питань, результатів роботи та іншої діяльності органів влади. Найчастіше усі види зазначеного обміну підтверджуються на паперових носіях у вигляді протоколів, рішень, постанов і т.п.

Яскравими прикладами даного виду роботи є засідання комісій, координаційних та міжвідомчих нарад органів виконавчої влади. В даному випадку усі пробле-

ми і питання обговорюються в усному порядку, що фіксується відповідним протоколом, а результати обговорення — рішенням.

Даний вид роботи з інформацією вигідний у тих випадках, коли необхідно опрацювати велику кількість інформації великою кількістю державних службовців.

Другим видом обігу інформації в органах влади є документація фактів, подій та явищ на паперових носіях із подальшим їх використанням, або, як прийнято говорити, діловодство. Цей метод є класичним і використовується з моменту виникнення органів влади як таких.

Враховуючи давність та розповищеність зазначеного методу, органами влади розроблено ряд нормативних актів для урегулювання усіх процесів, які виникають при обігу документів як в органах влади, так і між ними.

У кожного державного органу влади, зокрема і у виконавчого, наявні інструкції з діловодства, які здебільшого визначають правила поведінки з документами. У деяких інструкціях наявні й певні правила обігу електронних документів, однак дана сфера ще не досліджена в повному обсязі, внаслідок чого не врегульовано повною мірою механізми обігу документів у електронному вигляді.

Наприклад, однією із таких інструкцій є Інструкція з діловодства Головного управління Державної служби, затверджена наказом Головного управління державної служби України № 262 від 20 липня 2006 року, яка встановлює загальні правила документування управлінської діяльності Головного управління державної служби України (далі — Головдержслужби), управлінської діяльності державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, Центру сприяння інституційному розвитку державної служби; регламентує порядок роботи з документами з моменту їх створення, надходження до відправлення або передачі в архів [2].

У цілому, більшість інструкцій з діловодства органів виконавчої влади відповідають вимогам Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 р. № 1153, яка встановлює загальні правила документування управлінської діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади (далі — установ); регламентує порядок роботи з документами з моменту їх створення або надходження до відправлення або передачі в архів установи. Положення Примірної інструкції (далі — інструкції) поширюються на державні корпорації та концерни, створені на базі ліквідованих міністерств [3].

Інструкція визначає порядок ведення загального діловодства, її положення поширюються на всю службу документацію, в тому числі створювану за допомогою персональних комп'ютерів (ПК). Комп'ютерні (автоматизовані) технології обробки документної інформації повинні відповідати вимогам державних стандартів та інструкції.

Порядок ведення діловодства, що містить інформацію з обмеженим доступом, та діловодства за звернен-

нями громадян визначається спеціальними нормативно-правовими актами, зокрема Законами України "Про державну таємницю", "Про звернення громадян" та "Про Державну службу".

Викладені в інструкції правила і рекомендації щодо порядку здійснення діловодних процесів в установі розроблені відповідно до положень Конституції та законів України, що встановлюють порядок організації та діяльності органів виконавчої влади, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади з питань здійснення контролю за виконанням документів, удосконалення організаційних структур, а також до державних стандартів на організаційно-розпорядчу документацію.

Залежно від обсягу документообігу, технічного оснащення установи, територіального розташування та кількості структурних підрозділів в установах може застосовуватися повна або часткова централізація діловодства. Даний аспект залежить як від розміру самої установи, так і від кількості інформації що опрацьовується працівниками.

Відповідальність за організацію діловодства в установі несе керівник установи [4]. Ведення діловодства відповідно до вимог державних стандартів покладається на управління справами, загальні відділи, канцелярії або секретарів.

В установах, їх структурних підрозділах, у яких за штатним розписом не передбачено посади працівника з діловодства, ця робота покладається на спеціально виділену для цього особу.

Загальне керівництво роботою діловодних служб здійснюється керівником установи, який повинен: забезпечувати дотримання строків виконання завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України, рішеннями Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України, строків, установлених для вирішення питань, що порушені в листах Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів комітетів Верховної Ради України і депутатських фракцій, Голови Конституційного Суду України, Голови Верховного Суду України та голів вищих спеціалізованих судів, Генерального прокурора України, а також строків виконання інших документів, що надходять до установи, вживати необхідних заходів до скорочення службового листування, не допускати вимагання від підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління установи, різних відомостей, звітів, зведень та інших не передбачених нормативно-правовими актами документів, яке не викликано необхідністю, забезпечувати регулярну перевірку стану діловодства в апараті установи та в організаціях, що належать до сфери її управління; всебічно сприяти раціоналізації, механізації та автоматизації діловодних процесів, вживати необхідних заходів до оснащення канцелярії сучасним обладнанням та автоматизованими робочими місцями і локальними обчислювальними мережами на базі ПК, забезпечувати організацію навчання працівників діловодної служби установи та її структурних підрозділів для підвищення кваліфікації, здійснювати контроль за обов'язковим додержанням в апараті установи та в організації

ях, що належать до сфери її управління, вимог щодо складання, оформлення документів і організації ділових процесів, передбачених державними стандартами на організаційно-розпорядчу документацію та інструкцією з діловодства.

Підставою для створення документів в установах є необхідність засвідчення наявності та змісту управлінських дій, передавання, зберігання і використання інформації протягом певного часу або постійно.

В установах визначається конкретний комплекс документів, передбачений номенклатурою справ, необхідний і достатній для документування їх діяльності, а управлінська діяльність установ здійснюється шляхом видання розпорядчих документів.

Розпорядчі документи, що надходять до установи від органів вищого рівня, доводяться до організацій, що належать до сфери її управління. Установа має право розсилати ксерокопії документів органів вищого рівня організаціям, що належать до сфери її управління, разом із супровідним листом.

Якщо службовий документ потребує негайного виконання, передача тексту документа може здійснюватися телефоном, телеграфом або телефаксом, а всі документи, що надходять до установи, у тому числі створені за допомогою ПК, приймаються централізовано в канцелярії, у разі надходження документів у неробочий час вони приймаються черговим працівником органу влади.

Неправильно оформлені (непідписані, незасвідчені), пошкоджені або надіслані не за адресою документи повертаються відправнику або пересилаються адресатові [5].

Всі документи, що надійшли до установи, підлягають обов'язковому попередньому розгляду, який здійснюється керівником канцелярії установи або іншою призначеною для цього особою відповідно до розподілу обов'язків між працівниками.

Метою попереднього розгляду документів є розподілення їх на ті, що потребують обов'язкового розгляду керівництвом установи або виконавцями відповідно до функціональних обов'язків, визначення необхідності реєстрації документів, а також встановлення термінів виконання документів, які передаються структурним підрозділам чи безпосереднім виконавцям.

Для забезпечення ритмічності роботи канцелярія за погодженням з керівниками установи і структурних підрозділів розробляє графіки доставки кореспонденції керівництву і структурним підрозділам.

Розприділення документів виконавцям здійснюється керівником шляхом візування, тобто здійсненням запису із зазначенням прізвища виконавця, необхідної дії та дати візування.

У більшості випадків передача документів здійснюється ієрархічним шляхом від керівників до виконавців, а після виконання всіх необхідних з документом дій — у зворотному порядку.

Третім методом обігу документів є передача інформації у електронному варіанті за допомогою ПК та засобів зв'язку. Даний метод характеризується оперативністю обміну даними та можливістю обробки великого обсягу інформації.

Станом на сьогодні даний метод лише починає використовуватись органами влади, однак у більшості випадків інформація, отримана через засоби електронно-

го зв'язку, дублюється на паперових носіях для подальшого використання згідно інструкції з діловодства.

Законодавством чітко не визначено механізм обігу інформації саме у електронному вигляді. У деяких установах наявні внутрішні розпорядження стосовно використання електронної пошти чи інших засобів, проте відсутні інструкції стосовно обігу документів без фіксування останніх на паперових носіях.

Впровадження такої категорії обігу інформації в органах виконавчої влади здійснюється дуже повільно внаслідок відсутності нормативно-правових актів вищої юридичної сили та відсутності програмного забезпечення, яке надавало б можливість реєстрації, візування та визначення достовірності електронних документів.

ВИСНОВКИ ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Чинне законодавство України та внутрішні розпорядження установ не повною мірою урегульовують усі процеси обігу інформації, що свідчить про наявність потреби усунення "прогалин" в законодавстві для унормування усіх процесів при роботі державних службовців з інформацією.

Потребують законодавчого закріплення механізми обігу електронних документів у органах влади, а саме: правила їх використання, порядку обміну та визначення достовірності. Стає необхідним розробка та затвердження відповідних положень для ефективнішої та успішної співпраці між органами виконавчої влади України у випадках обміну інформацією без дублювання в письмовому вигляді.

Література:

1. Закон України "Про інформацію" (Електронний ресурс): <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2657-12>
 2. Інструкція з діловодства Головного управління Державної служби, затверджена наказом Головного управління державної служби України № 262 від 20 липня 2006 року (Електронний ресурс): www.guds.gov.ua/document/103120;/dod15.doc
 3. Примірний інструкція з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 р. № 1153 (Електронний ресурс): <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1058.924.11&nobreak=1>
 4. Закон України "Про державну службу". Електронний ресурс. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
 5. Закон України "Про звернення громадян" (Електронний ресурс): <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=393%2F96-%E2%F0>
 6. Закон України "Про державну таємницю" (Електронний ресурс): <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3855-12>
 7. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України "Про інформацію" та статті 12 Закону України "Про прокуратуру" (справа К.Г. Устименка) від 30.10.97. // Офіційний Вісник України. — № 46. — від 24.11.97.
- Стаття надійшла до редакції 06.05.2010 р.*