



¹ Кулешов С. Г. Документознавство: Історія. Теоретичні основи / УДНДІАСД, ДАКККіМ. – К., 2000. – 162 с.

² Швецова-Водка Г. М. Документознавство: навч. посіб. – К.: Знання, 2007. – 398 с.

³ Кушнарєнко Н. Н. Документоведение: учеб. для студ. вузов культуры. – 7-е изд., переработ. и доп. – К.: Знання, 2008. – 459 с.

⁴ Бездрабко В. В. Документознавство в Україні: інституціоналізація та сучасний розвиток: монографія / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К.: Четверта хвиля, 2009. – 720 с.

В статті йде про становлення електронного документоуправління, виникнення і функціонування електронного документа, визначення поняття електронного документа, його специфічних характеристик і видів носіїв інформації, подана порівняльна характеристика параметрів документів на різних носіях.

Ключові слова: електронне документоуправління, електронний документ, специфічні характеристики, види носіїв інформації, параметри документів на різних носіях.

The article devoted to evolution of the development electronic documentary studies, it also defines the most important kinds of the electronic documents analysed determines of the kinds electronic document and informations forms electronic documents. Presented characteristic examples electronic document.

Key words: electronic documentary, electronic document, specific characteristics, types of media, the parameters of documents in different media.

УДК 351:[005.92:004.63]

Андрій Семенченко

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

У статті проаналізовано механізми державного управління у сфері електронного урядування, визначено політичні, законодавчі, організаційні, інституціональні, економічні, фінансові, інформаційні та інші механізми, розглянуто досвід їхнього впровадження в Україні.

Ключові слова: державне управління, електронне урядування, інформаційне суспільство.

Механізми державного управління у сфері електронного урядування можуть базуватись на різних підходах держави щодо її впливу на процеси в цій сфері, граничними з яких є:

– саморозвиток та самоорганізація інформаційного суспільства та електронного урядування (е-урядування), де основним регулятором виступає ринок і не передбачено втручання держави;

– управління та регулювання виключно державою розвитком інформаційного суспільства та впровадженням е-урядування через формування та реалізацію відповідної державної політики, яка передбачає централізовані та дерективні методи управління.

Прикладом першого підходу може бути початкове розповсюдження Інтернету в світі, де втручання держав було мінімальним. Держава не витрачає жодних зусиль та не здійснює будь-які заходи щодо управління або регулювання цією сферою. Проте такий підхід є небезпечним та неефективним, оскільки безконтрольне хаотичне впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій є загрозою для громадян, су-

спільства та держави, причиною несумісності інформаційних систем та відсутності електронної взаємодії органів влади, дублювання та розпорощення бюджетних коштів тощо.

Другий підхід суперечить рішенням всесвітніх саммітів із розвитку інформаційного суспільства (Женевського-2003 та Туніського-2005), насамперед, принципам партнерства та рівності між собою основних суб'єктів розбудови інформаційного суспільства, а саме: держави, громадських організацій, суб'єктів господарювання та міжнародних організацій при збереженні координуючої ролі держави. Крім того, розбудова інформаційного суспільства та е-урядування передбачають децентралізацію та деконцентрацію влади, контроль і оцінювання її з боку суспільства та бізнесу, участь останніх у формуванні та реалізації державної політики, що виключається при формуванні відповідних механізмів державного управління на основі другого підходу. Тому в різних країнах, як правило, від-

© Андрій Семенченко, 2012



повідні механізми державного управління є поєднанням зазначених вище підходів: раціональне поєднання механізмів державного управління (регулювання) з механізмами саморозвитку та самоорганізації на принципах партнерства та рівності.

В Україні у цій сфері в основному панують механізми саморозвитку та самоорганізації, без системного дієвого впливу держави. Підтвердженням цьому є, у тому числі, стан впровадження електронного документообігу та електронного цифрового підпису в країні. Прошло майже вісім років із моменту прийняття законів України «Про електронний документ та електронний документообіг» та «Про електронний цифровий підпис», а проблему єдиних стандартів, протоколів, форматів та технічних регламентів

досі не вирішено. Майже немає реального впливу на ці процеси через Національну програму інформатизації, відсутній дієвий механізм розбудови інформаційного суспільства, декларативний характер мають більшість документів із розвитку електронного урядування і модного зараз «Відкритого Уряду». Так, наприклад, сучасний стан впровадження систем електронного документообігу (СЕДО) в органах виконавчої влади (ОВВ) на центральному та регіональному рівнях подано в Табл. 1 та Табл. 2, аналіз яких свідчить про загальний низький рівень впровадження таких систем в ОВВ (усього 48 %), що обмежується в основному електронними канцеляріями без використання електронного цифрового підпису.

Таблиця 1

Стан впровадження СЕДО в органах виконавчої влади

№	Міністерства	Мегаполіс	Optima WF	Док Проф	Атлас Док	Мастер Док	Фоос Док	Інше	Кількість органів	Кількість СЕД	%
1	Міністерства	10	-	-	-	-	-	3	16	13	82
2	Центральні органи влади	9	5	2	2	2	-	4	60	24	42
3	Обласні адміністрації	3	3	2	-	-	3	7	27	18	66
Загалом		22	8	4	2	2	3	14	103	55	48

Таблиця 2

Наявність систем автоматизації канцелярій в ОВВ

№	Міністерства	Мегаполіс	Мастер Док	ДокПроф	іTs Office	Кількість органів	Кількість СЕД	%
1	Міністерства	0	0	0	0	16	0	0
2	Центральні органи влади (Головдержслужба, Держрезерву, Держкосмос, Держпринордонслужба, Антімонопольний комітет, Держмайна)	3	1	2	0	60	6	10
3	Обласні адміністрації (Донецька ОДА)	0	0	0	1	27	1	3,7
Загалом		1	1	1	1	103	7	5



До складу механізмів державного управління е-урядуванням включають такі механізми: політичний, законодавчий, організаційний, інституціональний, економічний, фінансовий, соціальний, інформаційний тощо. Успішне впровадження е-урядування передбачає комплексне застосування зазначених механізмів, де їх конкретний склад, пріоритетність та послідовність реалізації є динамічним і повинно залежати від конкретної ситуації.

Щодо застосування законодавчих механізмів, то вони інтенсивно розвиваються та впроваджуються. Так, тільки за останні два роки було прийнято низку вкрай важливих законодавчих актів, що визначають розвиток електронного урядування або його окремих складових¹. Проте їх ефективному впровадженню заважає відсутність необхідної та достатньої чіткості, прозорості та конкретності, наявність суперечностей, а також правовий нігілізм населення і навіть державних службовців.

Системності цих механізмів також не сприяє відсутність інших базових документів: закони України «Інформаційний кодекс», «Про електронну комерцію»; технічні регламенти та стандарти електронного документообігу, електронного цифрового підпису, електронних інформаційних ресурсів тощо. Потребують змін закони України «Про звернення громадян», «Про електронний цифровий підпис», «Про електронний документ та електронний документообіг».

Що стосується інституціональних механізмів державного управління впровадженням електронного урядування, то їхній стан сьогодні характеризується нечіткістю, дублюванням та суперечністю завдань і функцій центральних

органів виконавчої влади, які відповідають за розвиток цієї сфери і перманентно конкурують між собою, відстоюючи не загальнодержавні інтереси, а в ліпшому випадку – відомчі або корпоративні. Це призводить до розпорошення зусиль і дій, втрати можливості здійснювати єдину ефективну скоординовану державну політику з розвитку електронного урядування. Так, наприклад, досі є неврегульованими відносини Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації та Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. Вони активно конкурують між собою за вплив на сферу інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, зокрема, й на електронне урядування. Аналогічна ситуація склалась і щодо захисту інформації, де Державна служба з питань захисту персональних даних та Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації, а також меншою мірою Служба безпеки України, борються між собою за право домінування у цій сфері. Теж саме можна сказати і про електронний документообіг, координацію впровадження якого в органах влади держава доручила Держінформнауки, а за невід'ємну складову електронного документообігу – електронний цифровий підпис відповідає Мін'юст. Іншою важливою складовою електронного урядування – електронними державними послугами – опікується Мінекономіки. Через це втрачено реальне управління (регулювання) сферою і Україна суттєво втратила позиції в міжнародних рейтингах із розвитку інформаційного суспільства, електронного уряду (Табл. 3), мережевої готовності, цифрової готовності тощо.

Таблиця 3

Динаміка індексу EGDI для України

Рік	Рейтинг	Значення індексу
2005	48	0,5456
2008	41	0,5728
2010	54	0,5181
2012	68	0,5653



Із поданих в таблиці відомостей можна зробити висновок, що Україна втратила позиції, які займала 3–5 років назад, темпи та стан розбудови ІС в Україні є недостатніми і не відповідають її потенціалу та можливостям.

Одним із шляхів розв'язання проблеми є створення окремого міністерства, яке б об'єднало в собі функції і завдання з питань інформатизації, розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування. Світовий досвід є підтвердженням саме такого підходу. Крім того, необхідно створити консультативно-дорадчий орган із питань розвитку інформаційного суспільства при Президенті України, поклавши на нього функції формування узгоджених пропозицій щодо стратегії розвитку цієї сфери, включивши до його складу провідних учених, керівників відповідних органів влади, представників бізнесу та громадських організацій.

Політичні механізми доцільно розглядати у внутрішньо та зовнішньополітичних аспектах. Щодо внутрішньополітичних питань, то державою повинні бути створені умови для розвитку демократії, правової держави, громадянського суспільства. Тільки за таких умов можливе реальне впровадження електронного урядування, забезпечення доступу громадян та бізнесу до державних інформаційних ресурсів, їхню участь в оцінках дій влади та у формуванні й реалізації державної політики тощо. Політична складова також передбачає безпосередню участь в процесах розбудови інформаційного суспільства та електронного урядування політичних діячів, насамперед Президента України або голови Уряду, як це і відбувається у провідних країнах світу. Крім того, необхідно підняти статус центрального органу виконавчої влади, що відповідає за реалізацію державної політики в цій сфері, керівника Національної програми інформатизації.

Зовнішньополітичний аспект передбачає, передусім, створення умов входження України у світовий інформаційний простір, насамперед в європейський, позитивного іміджу нашої країни з прозорими, відкритими, демократичними, послідовними та прогнозованими механізмами.

Важливе значення для забезпечення впровадження електронного урядування мають фінансові механізми. В більшості країн держава є одним із провідних учасників ринку ІКТ, користувачем інформаційних продуктів, послуг та товарів. Вона повинна здійснювати загальний регулюючий вплив, створюючи сприятливі умови для розвитку ІТ бізнесу, забезпечуючи антимонополь-

не регулювання, інформування громадян щодо якості інформаційних продуктів, послуг та товарів. В Україні такий механізм визначено в Національній програмі інформатизації. Проте досвід її реалізації показав його неефективність, декларативність. Крім того, в останні два роки в Україні визначилась негативна тенденція відходу від застосування таких сучасних інструментів як стратегічне планування та програмно-цільове управління. Для реалізації політичних рішень, що стосуються розвитку цієї сфери, застосовуються різні плани дій та плани заходів, які не підтримуються на відміну від державних цільових програм, що практично не розглядаються.

Головним призначенням соціальних механізмів у цій сфері є подолання нерівності населення, надання людям із фізичними вадами можливості отримувати електронні адміністративні послуги тощо. На сьогодні ці механізми знаходяться в стадії опрацювання.

Враховуючи викладене вище, необхідно якомога швидше прийняти Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні. Слід створити окреме Міністерство з питань інформаційної політики, модернізувати існуючі механізми державного управління (регулювання) цією сферою, забезпечити застосування сучасних інструментів стратегічного планування та програмно-цільового управління тощо.

¹ Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2938-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 313; Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314; Про захист персональних даних: Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481; Про адміністративні послуги: Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067; Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 10. – Ст. 365; Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: указ Президента України від 12 берез. 2012 р. № 187/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 22. – Ст. 825; Про Реєстр адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 5 груд. 2011 р. № 1274 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 97. – Ст. 3534; Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р. // Офіц. вісн. України. –



2010. – № 97. – Ст. 3443; Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністра України від 28 груд. 2011 р. № 1363-р. // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 5. – Ст. 180; Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністра України від 26 верес. 2011 р. № 1014-р. // Уряд. кур'єр. – 2011. – 28 жовт.; Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квіт. 2012 р. № 220-р. // Уряд. кур'єр. – 2012. – 26 квіт.; Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних

електронних інформаційних ресурсів: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 верес. 2012 р. № 634-р. // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 67. – Ст. 2753; Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2012 р. № 514-р. // Уряд. кур'єр. – 2012. – 9 серп.; Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2012 р. № 670 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 56. – Ст. 43; Про затвердження вимог до форматів, структури та протоколів, що реалізуються у надійних засобах електронного цифрового підпису: спільний наказ Мін'юста та Держспецзв'язку від 20 серп. 2012 р. № 1236/5/453 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 65, т. 2. – Ст. 2691.

В статті проаналізовані механізми державного управління в сфері електронного правління, визначені політичні, законодавчі, організаційні, інституціональні, економічні, фінансові, інформаційні та інші механізми, розглянуто досвід їх впровадження в Україні.

Ключевые слова: державне управління, електронне правління, інформаційне общество.

In the article are analyzed mechanisms of the state administration in the sphere of e-governance, are defined political, legal, organizational, institutional, economic, financial, information and other mechanisms, is viewed the experience of their implementation in Ukraine.

Key words: state administration, e-governance, information society.

УДК 004.773.3:35.077.1(476)

Андрей Сукач

СООБЩЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОЙ ПОЧТЫ КАК ЧАСТЬ ДОКУМЕНТАЛЬНОГО ФОНДА ОРГАНИЗАЦИИ

В статье затронута проблема совершенствования формирования документальных фондов организаций Республики Беларусь в условиях использования технологии электронной почты, определен перечень содержательных и формальных критериев выделения из массива электронной переписки документов, подлежащих включению в документную систему организации, сделан анализ подходов к определению подобных критериев, закрепленных в нормативных и методических документах международных организаций и различных стран.

Ключевые слова: документальный фонд, документы, документационное обеспечение управления, сообщения электронной почты, электронная почта.

Експоненціальний ріст об'ємів електронної переписки характерен для багатьох країн, активно впроваджують і використовують сучасні інформаційно-комунікаційні технології¹. Легкість створення і відправки документів за допомогою електронної пошти призводить до значительного зростання об'ємів електронної переписки також і в Республіці Білорусь: в деяких організаціях щорічний ріст її об'ємів досягає 200%².

Учитывая значительные объемы пересылаемой посредством электронной почты документированной информации, особую актуальность приобретают вопросы оптимизации формирования документальных фондов организаций такой

інформації. Одним з найважливіших питань, що вимагають рішення, є визначення критеріїв, на основі яких з масиву електронної переписки будуть виділятися повідомлення, які є об'єктами делопроїзводства, т. є. підлягають включенню в документну систему організації³ шляхом реєстрації (при необхідності), формування в діла і, потенційно, які є в подальшому об'єктами архівного зберігання.

Традиційно початковим етапом включення більшості документів в документну систему організації є їх реєстрація, т. є. за-

© Андрей Сукач, 2012