

Подворнюк О.О.

Володимир-Волинський педагогічний фаховий коледж імені А.Ю. Кримського

Поліщук Н.В.

Володимир-Волинський педагогічний фаховий коледж імені А.Ю. Кримського

ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті висвітлено перспективи впровадження електронного документообігу в публічному управлінні. Доведено, що інформатизація суспільства має значний вплив на сферу публічного управління.

З'ясовано, що впровадження електронного урядування є одним із ключових інструментів досягнення ефективної діяльності публічного управління. Встановлено, що електронний документообіг є одним із головних складників електронного урядування. Розглянуто нормативно-правове забезпечення регулювання електронного документообігу в публічному управлінні.

Визначено основні напрями використання інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності органів публічного управління. З'ясовано, що впровадження систем електронного документообігу є одним із визначальних процесів у публічному управлінні. Доведено, що застосування систем електронного документообігу зумовлює якісно новий рівень суспільної взаємодії, дозволяє більш оперативно й ефективно виконувати управлінські функції.

Визначено особливості та проблеми впровадження систем електронного документообігу в Україні на сучасному етапі. З'ясовано, що головними проблемами впровадження систем електронного документообігу в органах публічного управління є нестача фахівців, які володіють необхідними знаннями, вміннями та навичками; брак інформації про систему, яку впроваджують; відсутність досвіду впровадження подібних систем тощо.

Встановлено, що сьогодні в органах публічного управління переважає змішаний документообіг, що передбачає формування частини документів в електронному форматі, а частини – у паперовому.

Доведено, що впровадження електронного документообігу сприяє прозорості та ефективності діяльності влади. Відомо, що сьогодні Україна ще не має здобутків у цій сфері, як зарубіжні країни.

Визначено, що для ефективного впровадження електронного документообігу в публічному управлінні Україні потрібно переймати досвід зарубіжних країн. Зроблено висновок, що українська нормативно-правова база забезпечення впровадження електронного документообігу в публічному управлінні потребує удосконалення з урахуванням міжнародного досвіду.

Ключові слова: публічне управління, електронний документообіг, електронний документ, електронне урядування, система електронного документообігу.

Постановка проблеми. За сучасних умов розвитку інформаційного суспільства набуває актуальності безперервне використання інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) у роботі органів публічного управління. Впровадження ІКТ підвищує ефективність публічного управління, прозорість органів влади й активність залучення громадян до контролю за використанням публічних коштів.

Документообіг – важливий складник процесів публічного управління та прийняття рішень. Постійне збільшення кількості інформації, необхідної для прийняття правильного управлінського

рішення, призвело до того, що традиційні методи роботи з документами стали неефективними. Завдяки впровадженню електронного документообігу (далі – ЕДО) з'явилася можливість впровадити і підвищити ефективність діяльності органів публічного управління під час роботи з документами.

На сучасному етапі в органах публічного управління існують труднощі переходу до ЕДО. Постає необхідність визначити основні причини виникнення цієї проблеми, а також дослідити перспективи впровадження ЕДО у публічному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впровадження ЕДО у сферу публічного управління викликає значний інтерес у зарубіжних і вітчизняних науковців. Ця проблема висвітлена у працях українських дослідників М.М. Головченка [5], В.І. Ключевського [2], К.В. Копняк [3], Л.І. Мельничук [5], В.П. Писаренка [6], Н.О. Прилипка [7], С.В. Радченка [11] та інших.

Незважаючи на наявність певних досліджень з визначеної проблеми, вона потребує глибшого осмислення і трактування.

Постановка завдання. Метою статті є визначення та аналіз перспектив упровадження ЕДО в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасне суспільство перебуває на етапі постійних змін. Бурхливий розвиток і поширення нових ІКТ зумовлює істотні зміни в інформаційній сфері на світовому рівні. Їх революційний вплив належить до економічної та соціальної сфер, державних структур й інститутів громадянського суспільства, освіти та науки, культури і способу життя людей. Внаслідок цих глобальних змін відбувається поступальний рух до інформаційного суспільства, провідна роль в якому належить інформації та знанням. Так, дослідник В.І. Ключевський зазначає: «Інформаційне суспільство трансформує сучасну політичну реальність й управлінський процес через зміну їх ролі та функцій» [2].

Тенденція до інформатизації суспільства впливає і на сферу публічного управління, враховуючи концепції електронного урядування і застосування його інструментів, зокрема ЕДО. В Концепції розвитку електронного урядування в Україні зазначено, що електронне урядування – це «форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [10].

Державне регулювання у сфері ЕДО здійснюється згідно з Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» [9]. Цей Закон визначає основні організаційно-правові засади ЕДО та використання електронних документів (далі – ЕД) у публічному управлінні. Сфера дії цього Закону поширюється на відносини, що виникли у процесі створення, надсилання, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення електронних документів [9].

Згідно зі ст. 9 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» [9], ЕДО – це «сукупність процесів створення, оброблення, надсилання, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та, в разі необхідності, з підтвердженням факту одержання таких документів» [9].

Під ЕДО в публічному управлінні розуміють комплекс заходів, що здійснюється в органах публічного управління, на основі використання сучасних ІКТ зі створення, передавання, пошуку, виконання та контролю документів, відповідно до набору процедурних правил, координації завдань між людьми та синхронізації даних [2].

Як стверджує К.В. Копняк, основна мета впровадження ЕДО – створення в органах публічного управління повноцінної розвиненої системи документообігу, управління потоками робіт, контроль за виконавчою дисципліною, зокрема за механізмами для виконання технологічно-інформаційних процесів опрацювання документів, та організація дотримання цих процесів [3].

Основними принципами ЕДО є:

- одноразова реєстрація документа, що дозволяє однозначно його ідентифікувати в будь-якій підсистемі;
- одночасне виконання різних операцій з метою скорочення часу руху документів і підвищення оперативності їх виконання;
- безперервність руху документа, що дозволяє ідентифікувати відповідального за його виконання у кожен момент часу життєвого циклу документа;
- єдина база документарної інформації для централізованого зберігання документів, яка виключає їх дублювання ;
- ефективно організована система пошуку документа, що забезпечує пошук документів за наявності мінімальної інформації про них;
- розвинена система звітності за різних статусів та атрибутів документів, що дає змогу контролювати їх рух на різних етапах документообігу і приймати управлінські рішення, ґрунтуючись на даних зі звітів [4, с. 9–10].

Одним із ключових документів, якими керуються державні органи, є Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності» [1]. Ця постанова затверджує:

- Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну;

– Типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади;

– Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі.

Згідно з Типовою інструкцією з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну основною формою впровадження діловодства в установах є електронна [1].

У 2018 р. набрав чинності Закон України «Про електронні довірчі послуги», який «визначає правові та організаційні засади надання електронних довірчих послуг, зокрема транскордонних, права й обов'язки суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг, порядок здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, а також правові та організаційні засади здійснення електронної ідентифікації» [8]. Цей Закон дає змогу відмовитися від паперового документообігу і перейти до електронних послуг.

Закон України «Про електронні довірчі послуги» регулює відносини, пов'язані з використанням удосконалених та кваліфікованих електронних підписів (далі – ЕП). Відповідно до ст. 1 цього Закону ЕП – це «електронні дані, які додаються підписувачем до інших електронних даних або логічно з ними пов'язуються і використовуються ним як підпис» [8]. Накладення ЕП надає будь-якому ЕД статусу оригіналу та наділяє його повною юридичною силою. ЕП займає одне з ключових місць у системі електронного документообігу (далі – СЕД).

Використання ІКТ у діяльності органів публічного управління здійснюється за такими напрямами, як:

– розвиток СЕД, локальних інформаційних мереж, використання стандартів діловодства та документообігу;

– переважне використання алгоритмів і програм, тексти яких є відкритими та загальнодоступними;

– розвиток системи міжвідомчого ЕДО тощо [3].

Під СЕД розуміють систему управління створенням, редагуванням, проходженням, підписанням та виконанням документа, що забезпечує процедурну автоматизацію цього процесу за допомогою управління послідовністю робіт із залученням відповідних виконавців на базі ІКТ [7, с. 155].

Основна одиниця роботи в СЕД – ЕД. У ст. 5 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» ЕД тлумачиться як «документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа» [9].

Згідно з Законом України «Про електронні документи та ЕД» [9] обов'язковим реквізитом ЕД є електронний цифровий підпис. Він використовується суб'єктами господарювання (фізичними та юридичними особами) для ідентифікації автора ЕД іншими суб'єктами ЕДО, а також для підтвердження даних в електронній формі.

Запровадження СЕД має важливе значення для підвищення ефективності діяльності як окремих установ, так і системи публічного управління загалом. Застосування СЕД у публічному управлінні дозволить:

– скоротити терміни підготовки і виконання документів;

– організувати й автоматично підтримувати в актуальному стані бази нормативних і розпорядчих документів;

– зменшити кількість рутинних операцій обробки документів;

– зосередити увагу на вирішенні змістовних управлінських завдань;

– покращити якість підготовки управлінських рішень;

– запобігти «втраті» документів;

– організувати інформаційно-прозорі процеси створення та проходження документів, що допускають контроль на будь-якій стадії [3].

Як стверджує К.В. Копняк, «важливість впровадження СЕД визначається не лише завданням підвищення якості роботи окремих органів влади. Без ефективного функціонування внутрішньовідомчих систем роботи з документами неможлива автоматизація міжвідомчого обміну ЕД та побудова порталів для взаємодії з громадянами і суб'єктами господарювання» [3].

Варто зауважити, що на сучасному етапі в органах публічного управління існують труднощі переходу до ЕДО. На нашу думку, основними причинами гальмування цього процесу є:

– недостатня компетентність працівників із питань практичного застосування ІКТ;

– недостатній рівень стандартизації діяльності, пов'язаної з використанням ІКТ, в органах публічного управління;

– застаріла комп'ютерна техніка;

– низький рівень використання відкритого програмного забезпечення;

– невпорядковане впровадження різних СЕД в органах публічного управління тощо.

Для впровадження СЕД в органах публічного управління потрібні фахівці, які володіють необхідними знаннями, вміннями та навичками. Погоджуємося з думкою Я.В. Савик і Л.А. Чередник, що брак знань та неможливість грамотно і раціонально спроектувати роботу з документами, нестача інформації про систему, яку впроваджують, відсутність досвіду впровадження подібних систем створюють труднощі для впровадження СЕД в органах публічного управління [12].

Слід зазначити, що під час впровадження СЕД у публічному управлінні потрібно врахувати:

- зміни в організаційній структурі;
- розробку процесів, що впливають на нові інструменти;
- упорядкування та спрощення адміністративних завдань;
- перегляд інформаційних схем і процесів прийняття рішень;
- оцифрування архівних паперових документів тривалого та постійного зберігання;
- навчання та залучення персоналу.

Як показує досвід зарубіжних країн, реалізація механізмів та інструментів електронного урядування, серед яких провідне місце посідає ЕДО, сприяє прозорості й ефективності діяльності влади. Наразі Україна ще не має здобутків у цій сфері, як зарубіжні країни. У більшості органів публічного управління функціонує змішаний

документообіг, що передбачає формування частини документів в електронному форматі, а частини – у паперовому. Однак ми вважаємо, що у країні створені належні умови для подальшого впровадження ЕДО у сферу публічного управління. Зокрема, в Україні існує і діє досить розвинена нормативно-правова база забезпечення впровадження ЕДО в публічному управлінні (Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» [9], Закон України «Про електронні довірчі послуги» [8] тощо). Проте варто зауважити, що вона не є досконалою, зокрема деякі нормативно-правові акти дублюють певні положення, визначення термінів тощо. На нашу думку, вищезазначене свідчить про необхідність внесення змін із урахуванням міжнародних регламентних документів.

Висновки. Для ефективної роботи органів публічного управління слід використовувати новітні ІКТ. Упровадження ЕДО дає більші можливості для організації роботи з документами за умови переведення їх в електронний вигляд, а також сприяє прозорості й ефективності діяльності органів публічного управління.

Вважаємо, що єдиним шляхом удосконалення роботи з документами є повна автоматизація документообігу органів публічного управління за допомогою впровадження СЕД. Ефективне впровадження СЕД в органах публічного управління безпосередньо залежить від удосконалення законодавчої бази.

Список літератури:

1. Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-p#Text>.
2. Ключевський В.І. Механізми впровадження електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02. Одеса : НАДУ при Президентові України, 2019. 20 с.
3. Копняк К.В., Покинйчереда В.В. Електронний документообіг в публічному управлінні: проблеми впровадження, переваги та перспективи. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1798>.
4. Кукарін О.Б. Електронний документообіг та захист інформації : навч. посібник / за заг. ред. Н.В. Грицяк. Київ : НАДУ, 2015. 84 с.
5. Мельничук Л.І., Головченко М.М. Питання впровадження електронного документообігу в органах державної влади. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського*. 2019. № 1. С. 154–159.
6. Писаренко В.П. Організаційно-правові засади електронного документування в органах влади : монографія. Полтава : ПУЕТ, 2012. 250 с.
7. Прилипка Н.О. Вдосконалення системи електронного документообігу в органах державної влади. *Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. Серія «Державне управління»*. 2014. Т. 15. Вип. 286. С. 155–164.
8. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовтня 2017 р. № 2155-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. Ст. 400. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>.
9. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/851-15/>.

10. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#n14>.
11. Радченко С.В. Особливості систем електронного документообігу в державних органах України. URL: http://www.archVives.gov.ua/Publicat/AU/AU_4_2013/02.pdf.
12. Савик Я.В., Чередник Л.А. Аналіз системи електронного документообігу клінінгової компанії «Прі-мекс-клінінг». *Актуальні питання сучасної науки*. Івано-Франківськ, 2017. С. 9–13.

Podvornyuk O.O., Polishchuk N.V. PROSPECTS FOR ELECTRONIC DOCUMENT MANAGEMENT IMPLEMENTATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

The article highlights the prospects for electronic document management (EDM) implementation in public administration. It is proved that the informatization of society has a significant impact on public administration.

It has been found that e-governance implementation is one of the key instruments for achieving efficient public administration.

It has been established that EDM is one of the main components of e-governance. The essential support of EDM regulation in public administration has been considered.

The main directions of modern information and communication technologies (ICT) use in the public administration activity are determined. It has also been established that the electronic document management systems (EDMS) implementation is one of the main processes in public administration. It is proven that EDMS's use stipulates a qualitatively new level of social interaction and allows to both quickly and efficiently perform management functions.

Peculiarities and problems of EDMS implementation in Ukraine at the present stage are determined. It has been established that one of the main problems of EDMS implementation in public administration is the following: lack of specialists who have the necessary knowledge, skills, and abilities; lack of information about the system being implemented; lack of experience in implementing such systems, etc.

It has been established that today the mixed document circulation prevails in public administration, meaning that half of the documents exist in an electronic format and another half – in paper.

It has been found that the EDM implementation contributes to the transparency and efficiency of governance. It has been proved that Ukraine does not have such achievements in this area today compared to foreign countries.

It has been determined that for effective implementation of EDM in the Ukrainian public administration, foreign countries' experience adoption is necessary. It is concluded that the Ukrainian regulatory framework for ensuring the EDM implementation in public administration needs to be improved taking into account international experience.

Key words: public administration, electronic document management, electronic document, e-governance, electronic document management system.