

ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ І ЙОГО ОСОБЛИВОСТІ

ELECTRONIC DOCUMENTS CIRCULATION AND ITS PECULIARITIES

Малина І.В.,

*юрисконсульт відділу юридичного забезпечення
Головного управління МВС України в місті Києві*

У статті висвітлено питання, пов'язані з функціонуванням електронного документообігу в умовах сучасних відносин. Також визначено та досліджено особливості його розвитку. В даній роботі розроблені відповідні пропозиції та висновки щодо обраної проблематики.

Ключові слова: електронний документ, електронний документообіг, електронний підпис, інформатизація суспільства, інформаційні відносини.

В статье отражены вопросы, связанные с функционированием электронного документооборота в условия современных отношений. Также определены и исследованы особенности его развития. В данной работе разработаны соответствующие предложения и выводы относительно выбранной проблематики.

Ключевые слова: электронный документ, электронный документооборот, электронная подпись, информатизация общества, информационные отношения.

The paper addresses issues related to the functioning of electronic documents in the conditions of modern relationships. Also the features of its development defined and studied. The proposals and conclusions relative to the chosen topic were developed in this article .

Key words: electronic document, electronic document circulation, electronic signature, information society, information relations.

Актуальність теми. В інформаційному суспільстві принциповою ознакою є застосування інформаційних технологій, які стають ключовим фактором соціально-економічного розвитку, підвищення ефективності управління практично у всіх сферах людської діяльності та стимулювання розвитку електронної комерції, освіти, медицини, зайнятості, охорони довкілля тощо.

Виклад основного матеріалу. Однією з ознак процесу інформатизації суспільства є інформаційні відносини, що виникають та формуються у процесі формування інформаційної сфери і здійснення пов'язаної з цим діяльності з метою створення інформаційних ресурсів [1].

У процесі інформатизації особливого статусу набуває роль держави, оскільки еволюція усього суспільства взагалі та держави, зокрема, підпорядковується інформаційним закономірностям, а управління інформацією стає, власне кажучи, управлінням майбутнім.

На сьогодні державна політика направлена на розвиток швидкодіючої телекомунікаційної інфраструктури, інформаційних продуктів і послуг.

Формування «Електронної держави» передбачає широке використання сучасних засобів зв'язку, передусім Інтернету, на всіх рівнях державного управління – від уряду до місцевих адміністрацій; поступовий перехід державних структур на електронний документообіг; розбудову єдиної телекомунікаційної мережі органів виконавчої влади, провадження комплексної системи захисту інформації в інтегрованих інформаційно-аналітичних системах, а також уможливлення інтерактивної участі громадян України в управлінських процесах, надання послуг громадянам і юридичними особами з використанням мережі Інтернет.

Завдяки інтернет-ресурсам кардинально змінюється державне управління, що сприяє взаємодії між людиною та владою, ухвалюються прозорі рішення, посилюється боротьба з корупцією, поширюється найкращий досвід.

Наприклад, Естонія обходиться без паперів, у Казахстані в кожному населеному пункту є місце, де будь-хто безоплатно отримує доступ до Інтернету. Громадяни сусідньої Румунії може вільно зайти в пункт електронного урядування і одержувати одну з 155 адміністративних послуг. У Польщі впроваджені уряд ще з 2000 року.

Однак все одно сучасний стан нормативно-правового регулювання інформаційних відносин не відповідає повною мірою вимогам сьогодення, стримує поширення інформаційних технологій [2].

Розпорядженням КМ України від 05.05.2003 № 259-р «Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів», визначено основні засади і напрями формування, використання та захисту національних ресурсів [3].

Особлива роль відводиться утвердженню системи електронного урядування.

Постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 208 «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», відповідно до якої надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій [4].

Електронне урядування є одним з визначальних факторів та каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з користувачами і власними співробітниками.

Впроваджуючи електронне урядування, було створено Урядовий веб-портал; практично всі органи державної влади (до районного рівня) мають офіційні веб-сайти (веб-сторінки); створено електронних інформаційних ресурсів понад 220 в ЦОВВ та 450 в місцевих органах державної влади; впроваджено близько 50 систем електронного документообігу в органах державної влади (діловодство, контроль виконання доручень і т.д.); створено ЦЗО, побудовано 17 ЦСК, з яких 11 акредитовано, при цьому кількість виданих сертифікатів ключів щорічно подвоюється та на сьогодні сягає близько 1 млн.

На сьогодні, стало можливим приймають звітність у електронній формі, такими органами як податкова адміністрація, пенсійний фонд, фінмоніторинг, держкомстат тощо.

На органи державної влади та місцевого самоврядування зареєстровано близько 14000 сертифікатів ключів цифрового підпису.

Однак в Україні не вирішеними проблемами залишаються відомчий підхід до створення електронних інформаційних ресурсів, відсутність єдиних стандартів та несумісність ресурсів тощо.

Це значно погіршує умови надання інтегрованих державних послуг в дистанційному режимі за допомогою ІКТ.

Проблеми, що перешкоджають впровадженню елементів е-урядування у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, носять комплексний міжвідомчий характер і не можуть бути вирішені на рівні окремих органів влади.

Одним із завдань електронного урядування є вдосконалення процедури надання та отримання електронних державних послуг шляхом використання ІКТ. Використання ІКТ потребує удосконалення процедури надання електронних державних послуг, що сприятиме підвищенню їх якості.

Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг [5].

Відповідно до ч. 1 Закону № 5203-VI адміністративна послуга це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [5].

З метою визначення механізму ведення Реєстру адміністративних послуг як єдиної інформаційної комп'ютерної бази даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг, постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 57 затверджений Порядок ведення Реєстру адміністративних послуг

[6]. Також слід зазначити, що на сьогодні в Україні запропонований проект закону України від 03.12.2012 № 11472 «Адміністративно-процедурний кодекс України». У цьому Законопроекті статтею 21 закріплений принцип «єдиного вікна», відповідно до якого адміністративний орган самостійно організовує вчинення максимально можливої кількості процедурних дій, витребування додаткових документів та відомостей, отримання погоджень та висновків, необхідних для розгляду та вирішення адміністративної справи, без залучення осіб [7]. Терміни «єдине вікно» та «єдиний офіс» почали використовувати ще в 2002-2004 роках при започаткуванні принципово нової системи обслуговування місцевою владою суб'єктів господарювання при видачі їм дозвільних документів. Однак тоді не було законодавчого підґрунтя.

Сьогодні створений Єдиний державний портал адміністративних послуг (<http://poslугy.gov.ua>), на якому відображений весь перелік послуг для суб'єктів господарювання, іноземних, юридичних та фізичних осіб. Послуги для населення реєстрація актів громадянського стану (народження, шлюбів тощо); оформлення документів (паспортів, посвідчень); реєстрація фізичних осіб; реєстрація прав власності; пошук роботи службою зайнятості; отримання соціальної допомоги; надання податкової звітності; організація загальнодоступних електронних бібліотек та сховищ інформації; освітні послуги; одержання дозволів на будівництво тощо.

Отже, на сьогодні уряд планомірно реалізує Концепцію розвитку електронного урядування, а саме: створення єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу, започаткування національного реєстру електронних інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, організація Єдиного веб-порталу адміністративних послуг тощо [8].

Раніше впровадження таких технологій в Україні гальмувалося відсутністю законодавчого закріплення використання електронного підпису.

Однак прийнятий Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 № 852-IV (набрав чинності з 1 січня 2004 року), визначив правовий статус електронного підпису та регулює відносини, що виникають при використанні електронного цифрового підпису [9].

На даний час в органах виконавчої влади сформована нормативно-правова база щодо роботи з електронними документами, а саме Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 № 851-IV [10], постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 № 1452 та № 1453 [11].

На основі зазначених документів держави вдосконалюють національне законодавство в сфері електронного документа і цифрового підпису.

Разом з тим, відповідно до Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 № 1453, встановлюються загальні правила документування в органах ви-

конавчої влади управлінської діяльності в електронній формі і регламентує виконання дій з електронними документами з моменту їх створення або одержання до відправлення чи передачі до архіву органу виконавчої влади. Інформатизація викликала необхідність перегляду сутності категорії «документ».

У практиці вже давно існує поняття «електронний документ». У зв'язку з цим перевірка достовірності документу, встановлення юридичного факту та його документального фіксування, повинно покладатися (бути функцією) органу, уповноваженого видати відповідний документ. Однак сучасне українське законодавство у сфері доступу до публічної інформації потребує значного удосконалення у відповідності із вимогами часу та розвитком новітніх технологій.

Електронний обмін даними, тобто відомостями у формі електронних повідомлень, які створюються, зберігаються або передаються з використанням електронних засобів [12]. На основі електронного обміну даними буде побудована система електронного документообігу.

Електронний документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа [10].

Що стосується юридичної чинності електронного документа, то ця технологічна проблема вирішується за допомогою застосування способів сучасної цифрової та фінансової криптографії.

Основним способом є накладення на повідомлення так званого електронного цифрового підпису. Це дані, передані разом з текстом повідомлення, надіслані «закритим ключем» відправника, відомий лише йому. Одержувач перевіряє цифровий підпис, використовуючи «відкритий ключ» відправника, який вільно розповсюджується між усіма бажаними. Правильна перевірка ЕЦП показує, що повідомлення підписане тим, від кого воно виходить, і що воно не було модифіковане після накладення відправником підпису.

Зокрема заява, що подається в електронній формі, повинна відповідати вимогам вищезазначених Законів України.

Отже, заява повинна містити електронний підпис, що є обов'язковим реквізитом електронного документа та який накладається володільцем бази персональних даних для його ідентифікації Державною службою України з питань захисту персональних даних [13].

Законом України від 22 травня 2003 року № 851-IV «Про електронні документи та електронний документообіг», яким регулюються відносини, що виникають у процесі створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення електронних документів, визначено, що обіг електронних документів може здійснюватися через посередника – це особа, яка в установленому законодавством порядку надає послуги з прийому, передачі (доставки), зберігання, перевірки цілісності електронних документів [5].

Можливість використання послуг посередника (далі – оператор) в системі подання документів

в електронному вигляді повинен бути передбачена Інструкція, або Методичні рекомендації щодо централізованого приймання та комп'ютерної обробки документів у органах України.

Юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму.

Ефективність інформаційної системи забезпечується, виконанням функції оператора в системі електронного документообігу, а саме:

- гарантує доставку електронного документа цілодобово та без вихідних до органів державної влади.

- фіксує та зберігає інформацію про стадії обігу електронного документа;

- гарантує конфіденційність звітної інформації.

Принцип відкритості інформації означає, що основним джерелом інформації про діяльність держави має бути сама держава.

Однак на сьогодні залишається низька активність подання документів в електронному вигляді, оскільки є обмежені фінансові та недостатні технічні можливості, а також небажання респондентів змінювати усталені способи подання документів (поштою та нарочним).

Крім того, у разі подання документів у паперовому варіанті це ніяк не зменшує навантаження на респондента на відміну від електронного.

З метою створення передумов для впровадження системи обробки в документів в електронному вигляді з обов'язковим застосуванням електронного цифрового підпису, необхідно виконати наступні роботи:

- розроблення нормативного забезпечення з питань порядку подання та приймання документів в електронному вигляді;

- розроблення форматів представлення таких документів;

- створення програмного забезпечення криптографічного захисту даних.

Після завершення зазначених робіт суб'єкти діяльності зможуть надавати документів в електронному вигляді через мережу Інтернет.

Слід наголосити, що в першу чергу використовуючи у своїй діяльності ІКТ, надає можливість оперативно, якісно, економно використати свій час та ресурси.

Також є необхідним запровадження електронного документообігу в середині відомств.

Слід зазначити, що на сьогодні в Україні існує Порядок електронного обміну службовими документами в органах виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 733 [14].

Порядок визначає механізм надсилання та одержання електронною поштою електронних копій службових документів, підготовлених у паперовому вигляді, для їх використання у роботі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Відповідно до Порядку надсилання та одержання службових документів електронною поштою, для здійснення електронного обміну службовими доку-

ментами створюються електронні поштові скриньки: в органах виконавчої влади – kabmin_doc@; у кожному структурному підрозділі Секретаріату Кабінету Міністрів України – ind**@kmu.gov.ua (де ind** – індекс структурного підрозділу).

Згідно з пунктом 12 Порядку під час здійснення електронного обміну службовими документами необхідно дотримуватися вимог щодо обов'язкового:

- підтвердження факту одержання кожного службового документа;
- проведення перевірки антивірусним програмним засобом кожного службового документа, що надійшов;
- здійснення обліку службових документів в окремому журналі із зазначенням адреси електронної пошти.

Електронний обмін службовими документами, які містять службову інформацію, здійснюється з використанням спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи органів виконавчої влади.

Здійснення електронного обміну службовими документами, які містять секретну інформацію, забороняється.

Вимоги до форматів даних і тимчасовий регламент електронного документообігу в органах виконавчої влади затверджує Держкомінформнауки.

На сьогодні Кабінет Міністрів України затверджується переліки завдань Національної програми інформатизації на рік, їх замовників та обсягів фінансування.

Розбудова Системи національних електронних інформаційних ресурсів (СНІР) [15], метою якої є створення інструменту, здатного підвищити ефективність використання загальнонаціональних інформаційних ресурсів щодо інформаційних масивів, баз даних, реєстрів, кадастрів та інших видів інформа-

ційних ресурсів (ІР), у першу чергу тих, що утворюються за рахунок держбюджету в органах влади та інших державних установах та організаціях [16].

Необхідно відмітити позитивне зрушення через прийняття наказу Міністерства юстиції України від 01.11.2012 № 1600/5 «Про затвердження Порядку роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням електронного цифрового підпису» [17].

Цей Порядок встановлює загальні правила створення, відправлення, передавання, одержання, оброблення, використання та зберігання електронних документів та електронних копій паперових документів, на які накладено електронний цифровий підпис, які не містять інформацію з обмеженим доступом, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади.

Порядок організації електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису, роботи з електронними документами в діловодстві установи, здійснення діловодства стосовно документів, що містять інформацію з обмеженим доступом, здійснення діловодства за зверненнями громадян, запитами та зверненнями народних депутатів, запитами на інформацію визначаються окремими нормативно-правовими актами.

Висновки. Отже, на сьогодні не сформовано єдиних правил та методів доступу до інформаційних ресурсів, які б забезпечували якісну інформаційну взаємодію органів влади, в тому числі з урахуванням вимог інформаційної безпеки. До цього слід додати відсутність єдиної системи класифікації та кодування інформації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Беляков К. «Організаційно-правові проблеми формування державної інформаційної політики України». – К., 2004. – С. 16.
2. Радзієвський І. «На шляху до інформаційного суспільства: державна інформаційна політика в умовах глобалізації».
3. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.05.2003 № 259-р «Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/259-2003-p>. [Електронний ресурс]. –
4. Постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 208 «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-p>
5. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 57 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-p>.
7. Проект Закону України від 03.12.2012 № 11472 «Адміністративно-процедурний кодекс України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html.
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p>.
9. Закон України від 22.05.2003 № 852-IV «Про електронний цифровий підпис» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/852-15>.
10. Закон України від 22.05.2003 № 851-IV «Про електронні документи та електронний документообіг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.
11. Постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 № 1452 та № 1453 «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1453-2004-p>.
12. Дутов М. (Правові проблеми електронного документообігу, 2002).
13. Роз'яснення Міністерства юстиції України від 21.12.2011 «Деякі питання практичного застосування Закону України «Про захист персональних даних».
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 733 «Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/733-2009-p>.

15. Петров В. В., Нестеренко О. В., Монастирецький М. Г., Шагалов В. Ю. Національні інформаційні ресурси. Проблеми формування, розвитку, управління і використання // Реєстрація, зберігання і оброб. даних. – 2001. – Т. 3, № 2. – С. 38–49.

16. Додонов О. Г., Нестеренко О. В., Бойченко А. В., Бойченко О. А. Формування, інтеграція та використання інформаційних ресурсів органів державної влади // Реєстрація, зберігання і оброб. даних. – 2002. – Т. 4, № 3. – С. 69–75.

17. Наказ Міністерства юстиції України від 01.11.2012 № 1600/5 «Про затвердження Порядку роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням електронного цифрового підпису» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1854-12>.