

ПОЛІТАНСЬКИЙ В. С.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри теорії і філософії права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 340.12:342.7:316.77
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.4>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються теоретико-правові засади системи електронного документообігу в Україні, а саме: особливості їх становлення, розвитку та функціонування системи. Досліджено історію виникнення та ключові елементи системи електронного документообігу. Встановлено, що центральним елементом понятійного апарату, який застосовується в нормативному регулюванні електронного документообігу, виступає поняття «електронний документ». Сформульовано авторський підхід до визначення поняття системи електронного документообігу, що ґрунтується на власному розумінні цього поняття, з позиції загальнотеоретичного аналізу. Досліджено основні вимоги, організаційні засади, основні завдання, принципи та завдання системи електронного документообігу. Встановлено, що головним призначенням системи електронного документообігу є автоматизація усього комплексу робіт з електронними документами: введення їх у систему, їх реєстрація, розподіл і розсилання, редагування, оперативне збереження, пошук і перегляд, відтворення, контроль виконання, розмежування доступу до них тощо. Вивчено мету створення системи електронного документообігу, а саме забезпечення руху електронного документообігу, скорочення терміну підготовки та прийняття рішень. Вперше поетапно та хронологічно проаналізовано нормативно-правову базу України з питань, що стосуються законодавчого закріплення системи електронного документообігу. Вивчено особливості законодавчого закріплення системи електронного документообігу в Україні. Сформульовано основні переваги від впровадження системи електронного документообігу. Зроблено висновок про те, що нинішній стан системи електронного документообігу в органах державної влади в Україні створює гарні технологічні передумови для подальшого поширення електронного документообігу та доведення його до рівня стандартів країн Європейського Союзу.

Ключові слова: електронний документ, електронне урядування, система електронного документообігу, законодавство, Інтернет.

Politanskyi V. S. Theoretical and legal principles of the electronic document management system in Ukraine

The article examines the theoretical and legal foundations of the electronic document management system in Ukraine, namely the features of their formation, development and functioning of the system. The history of origin and key elements of the electronic document management system are studied. It is established that the central element of the conceptual apparatus, which is used in the regulatory regulation of electronic document management, is the concept of “electronic document”. The author’s approach to the definition of the concept of electronic document management system, based on one’s own understanding of this concept, from the standpoint of general theoretical analysis is formulated. The basic requirements, organizational principles,



main tasks, purpose, principles and tasks of the electronic document management system are investigated. It is established that the main purpose of the electronic document management system is to automate the whole complex of work with electronic documents: entering them into the system, their registration, distribution and distribution, editing, online storage, search and review, playback, control, delimitation of access to them and more. For the first time, the regulatory framework of Ukraine on issues related to the legislative consolidation of the electronic document management system was gradually and chronologically analyzed. Peculiarities of legislative consolidation of the electronic document management system in Ukraine have been studied. The main advantages of the introduction of electronic document management system are formulated. It is concluded that the current state of the electronic document management system in public authorities in Ukraine creates good technological conditions for further dissemination of electronic document management and bringing it to the level of standards of the European Union.

Key words: *electronic document, electronic government, electronic document management system, legislation, Internet.*

Вступ. У контексті сучасних євроінтеграційних процесів України, адміністративної реформи, розвитку концепції електронного урядування в Україні, реформування законодавства України у сфері публічного управління, еволюції громадянського суспільства, стрімкого розвитку інформаційних технологій та електронного документообігу важливого значення набуває дослідження проблематики особливостей становлення розвитку та функціонування системи електронного документообігу на прикладі найбільш розвинутих країн світу. Дослідження системи електронного документообігу в рамках електронного урядування має важливе практичне значення для подальшої євроінтеграції України, реформування її законодавства у сфері публічного управління, ефективного функціонування органів публічної влади, а також удосконалення практики діяльності уповноважених суб'єктів. Внаслідок цього дослідження системи електронного документообігу є надзвичайно важливим для розвитку вітчизняної науки. Крім того, на відміну від тематики розвитку інформаційного суспільства, що стала вже традиційною, та, незважаючи на значну кількість спроб дослідження, тема системи електронного документообігу все ж залишається малодослідженою.

Дослідження системи електронного документообігу в Україні й узагальнення нинішнього масиву напрацювань із цієї проблематики є непростим, що пояснює його наукову малодослідженість. Окремі аспекти цього питання в той чи інший спосіб досліджували такі закордонні і вітчизняні учені, як С.О. Гайдученко, М.С. Демкова, П.С. Клімушин, О.Б. Кукарін, В.В. Марченко та інші.

Постановка завдання. Мета статті спрямована на дослідження особливостей становлення, розвитку та функціонування системи електронного документообігу в Україні на основі узагальнення масиву напрацювань відомих, вітчизняних і закордонних науковців і вчених, а також у наданні авторського поняття та висновків стосовно переваг системи електронного документообігу.

Результати дослідження. Розбудова електронного урядування та інформаційного суспільства диктує необхідність зміни принципів та вдосконалення регулювання електронного документообігу. Центральним елементом понятійного апарату, що застосовується в нормативному регулюванні електронного документообігу, виступає поняття «електронний документ». Однак, перш ніж правильно визначити його правову сутність, необхідно зрозуміти, що таке «документ» взагалі.

Що стосується законодавчого визначення терміна «документ», то відповідно до Закону України «Про обов'язковий примірник документів» від 9 квітня 1999 року документ визначається як матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації, зафіксованої на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці, оптичному диску або іншому носіїві [1].



У Законі України «Про інформацію» подано юридичне визначення категорії документа, що має розглядатися як загальний семантичний стандарт в усіх сферах соціального управління. Документ – це передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання й поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носіїві [2].

У законодавстві України поняття «електронний документ» визначене в Законі України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року, згідно з п. 1 ст. 5 якого електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа [3].

На думку фахівців, більш вдалим із точки зору юридичної техніки є визначення електронного документа, яке містилось у п. 1.10 ст. 1 першої редакції Закону України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» від 5 квітня 2001 року, згідно з положенням якого електронний документ – документ, інформація в якому представлена у формі електронних даних, включаючи відповідні реквізити документа, в тому числі і електронний цифровий підпис, який може бути сформований, переданий, збережений і перетворений електронними засобами на візуальну форму чи на папері [4].

Потреба в ефективному управлінні електронними документами і привела до створення у 80-х роках минулого століття систем електронного документообігу. За словами П.С. Клімушина, система електронного документообігу – це організаційно-технічна система, що забезпечує процес створення, управління доступом і поширення е-документів у комп'ютерних мережах, а також контроль над потоками документів [5, с. 168].

Незважаючи на авторське різноманіття інтерпретації поняття системи електронного документообігу, все ж вважається необхідним його тлумачення в дещо іншій формі. Саме тому система електронного документообігу – це сучасна, найбільш прогресивна і високо інформаційно-технологічна множина взаємопов'язаних елементів електронного документообігу, що утворює єдине ціле та забезпечує здійснення електронного обміну документами в комп'ютерних мережах, а також підтримує контроль над потоками документів із метою підвищення ефективності роботи різноманітних підприємств, організацій, установ, органів державної влади і місцевого самоврядування.

Головне призначення системи електронного документообігу – автоматизувати весь комплекс робіт з електронними документами: введення їх у систему, їх реєстрацію, розподіл і розсилання, редагування, оперативне збереження, пошук і перегляд, відтворення, контроль виконання, розмежування доступу до них тощо. Впровадження системи електронного документообігу сприяє підвищенню культури діловодства, забезпеченню суттєвої економії коштів на тиражування та пересилання документів.

Мета створення системи електронного документообігу – забезпечення руху електронного документообігу (укази, постанови, закони, розпорядження, повідомлення, звіти, аналітичні довідки, тощо), скорочення терміну підготовки та прийняття рішень шляхом автоматизації процесів колективного створення та використання електронного документообігу в органах державної влади [6, с. 141–142].

Що стосується України, то на теперішньому етапі її розвитку постало питання інтенсифікації впровадження і розвитку електронного урядування в усіх сферах життя суспільства, однією з важливих складових частин якого є електронний документообіг. Це дасть змогу отримати такі важливі якості державного управління, як оперативність обміну електронними документами, можливість їх дистанційного опрацювання, погодження і підписання, забезпечить накопичення і загальну доступність документів, зробить цілком природним створення і використання електронних архівів.

Необхідність застосування електронних документів і використання можливостей, що надає електронний документообіг для різноманітних суспільних потреб, в Україні стала на порядку денному ще в другій половині 90-х років минулого ХХ століття. Але на той час не було наявної матеріально-технічної бази та достатнього усвідомлення обсягу і складності тих завдань, які необхідно вирішити для досягнення зазначеної мети [7, с. 8].



Уперше визначення електронного документа на законодавчому рівні в Україні запроваджено 2001 р. Законом України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні». У п. 1.10 цього Закону електронний документ визначався так: «документ, інформація в якому представлена у формі електронних даних, включаючи відповідні реквізити документа, в тому числі і електронний цифровий підпис, який може бути сформований, переданий, збережений і перетворений електронними засобами у візуальну форму чи на папері» [4].

Згодом 22 травня 2003 року Верховна Рада України прийняла два важливі закони у сфері організації і функціонуванні електронного документообігу – це Закон України «Про електронні документи і електронний документообіг» та Закон України «Про електронний цифровий підпис» (обидва закони набрали чинності із 1 січня 2004 року). У зв'язку з прийняттям законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» у 2004 р. Закон України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» було змінено: з нього вилучили зазначені пп. 1.10 та 1.11 і суттєво відредагували ст. 18, вилучивши з неї всі пункти, які стосувалися загального визначення правового статусу електронного документа [8].

Уряд України приділяє увагу заходам для забезпечення впровадження технологій електронного документообігу. Один з основних нормативно-правових документів із цих питань – Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади. Цей Типовий порядок встановлює загальні правила документування в органах виконавчої 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 [9].

У 2005 р. Державний комітет архівів України прийняв Наказ «Про затвердження Порядку зберігання електронних документів в архівних установах» від 25.04.2005 р. № 49 [10], який втратив свою чинність 28.11.2014 р., коли в 2014 р. було прийнято Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку роботи з електронними документами в діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання» від 11.11.2014 р. № 1886/5 [11] з метою встановлення загальних вимог до впровадження електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису, організації роботи з електронними документами в діловодстві в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності.

У 2007 р. було створено Центральний державний електронний архів України відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 року № 279-р для вирішення завдань постійного зберігання документів в електронній формі, зокрема електронних документів, електронних інформаційних ресурсів та надання доступу до інформації цих документів [12].

Також не можна не згадати розпорядження Кабінету Міністрів України щодо схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні, яке позитивно вплинуло на процес розвитку системи електронного документообігу в Україні. Реалізація Концепції передбачена на певний період та складається з трьох основних етапів. Саме на першому етапі передбачається: створення технічної бази, зокрема щодо надання адміністративних послуг в електронній формі, а також єдиних стандартів, протоколів і регламентів взаємодії суб'єктів електронного урядування, їх гармонізація з міжнародними стандартами; створення єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу. Таким чином, у Концепції чітко зазначається, що впровадження системи електронного документообігу є важливою складовою частиною розвитку електронного урядування [13].

Починаючи з 2013 року в Секретаріаті Кабінету Міністрів було запущено в роботу систему електронного документообігу. Про успішне її впровадження розповів голова Державного агентства з питань науки, інновацій і інформатизації В. Семиноженко на нараді, що була присвячена питанням впровадження системи електронного документообігу в Секретаріаті Кабміну і системи електронної взаємодії органів виконавчої влади. В. Семиноженко зазначив, що в найближчому майбутньому планується реалізувати весь необхідний функ-



ціонал для проведення безпаперового засідання Секретаріату Кабінету Міністрів. За його словами, впровадження системи електронного документообігу є високотехнічним і прогресивним механізмом оптимізації роботи органів влади, а ефективність роботи має підвищитися в кілька разів – за рахунок скорочення часу на підготовку, відправку і затвердження документів.

У 2015 році Адміністрація президента розробила та впровадила в себе систему електронного документообігу, яку стала безплатно передати будь-якій держустанові, яка охоча та спроможна впровадити електронне урядування. У цій системі працює велика кількість користувачів, більшість є співробітниками Адміністрації президента України, де кожен із них проходить постійне навчання. Рішення цієї системи дає змогу паралельно працювати над одним документом та уникати його дублювання, що суттєво підвищує оперативність виконання.

Варто зазначити, що дедалі більшу увагу привертає введення електронного документообігу не тільки в органах виконавчої влади, а й між ними. З цієї позиції важливим кроком є прийняття Постанови КМУ «Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади». Зазначена постанова вимагає запровадити обмін службовими документами в органах виконавчої влади, і, хоча обмін службовими документами не може бути юридично значущим, ця постанова може розглядатись як перший етап реалізації завдань щодо впровадження електронного документообігу [14].

В Україні найбільш поширеними в органах державної влади є такі системи електронного документообігу: «Megapolis™. Документообіг» – 32%; «Optima WorkFlow» – 14%; «Діло» – 12%. За даними компанії «Електронні офісні системи (НетКом Технолоджи)», близько 70% від загальної кількості дійових систем електронного документообігу загалом в Україні – система «Діло». Цю систему використовує понад тисяча організацій, серед яких найбільші державні й комерційні структури України, а загальна кількість установлених робочих місць перевищила 100 тис. [15, с. 171–176].

У процесі аналізу всіх вказаних систем склалася думка, що системи електронного документообігу можуть сприяти створенню нової організаційної культури в органах державної влади та місцевого самоврядування, зробивши роботу державних службовців більш легкою, цікавою і значущою. Крім того, явним стало те, що системи електронного документообігу мають бути впроваджені повсюдно, на всіх робочих місцях, пов'язаних зі створенням, редагуванням і зберіганням інформації, інакше ефективність від їх використання буде мінімальною.

Дослідження електронного документообігу в Україні має важливе практичне значення для подальшої євроінтеграції України, розвитку електронного урядування в Україні, ефективного функціонування органів публічної влади в Україні, а також вдосконалення практики діяльності уповноважених суб'єктів.

З огляду на це очікуваними результатами та перевагами від впровадження інтегрованої системи електронного документообігу можна назвати такі: більш ефективне управління електронним документообігом за рахунок автоматичного контролю виконання; підтримка ефективного накопичення, управління й доступу до інформації і знань; забезпечення кадрової гнучкості; можливість колективної роботи; чітка авторизація доступу до інформації з обмеженим доступом; економія часу; значне скорочення процедури підписання договорів, оформлення та подання; максимально можливе скорочення обігу паперових документів; заощадження; підвищення прозорості внутрішньої роботи підприємства; підвищення безпеки інформації та документів; криптографічний захист інформації (електронних документів).

Висновки. Електронний документообіг та електронні документопотоки є важливими складниками роботи з документами. За допомогою електронних документопотоків можна оптимізувати роботу з документами, скоротити час передачі та отримання інформації. Уже сьогодні можна стверджувати про глобальне застосування технології електронного безпаперового документообігу, яка об'єднує в єдиній мережі користувачів, у змозі забезпечити



швидкий цілісний обмін документами, що ведеться за єдиними оптимальними правилами і регламентами.

Що стосується України, то більша частина документообігу в її державних установах здійснюється в паперовому вигляді, а нинішній стан системи автоматизованого діловодства та документообігу в органах державної влади в Україні створює гарні технологічні передумови для подальшого поширення електронного документообігу та доведення його до рівня стандартів країн Європейського Союзу.

Список використаних джерел:

1. Про обов'язковий примірник документів: Закон України від 09.04.1999 р. № 595-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22-23. Ст. 199.
2. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
3. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. Дата оновлення: 07.11.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text> (дата звернення: 08.02.2021).
4. Про платіжні системи та переказ грошей в Україні: Закон України від 05.04.2001 р. № 2346-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 29. Ст. 137.
5. Клімушин П.С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2016. 524 с.
6. Марченко В.В. Електронне урядування в органах виконавчої влади: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: Панов, 2016. 444 с.
7. Кукарін О.Б. Електронний документообіг та захист інформації: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2015. 84 с.
8. Про внесення змін до Закону України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні»: Закон України від 06.10.2004 р. № 2056-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 1. Ст. 23.
9. Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади: Постанова КМУ від 28.10.2004 р. № 1453. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1453-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.02.2021).
10. Про затвердження Порядку зберігання електронних документів в архівних установах: Наказ Державного комітету архівів України від 25.04.2005 р. № 49. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0627-05> (дата звернення: 08.02.2021).
11. Про затвердження Порядку роботи з електронними документами у діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання: Наказ Міністерства юстиції України від 11.11.2014 р. № 1886/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1421-14#Text> (дата звернення: 08.02.2021).
12. Про утворення Центрального державного електронного архіву України та Центрального державного архіву зарубіжної україніки: Розпорядження КМУ від 12.05.2007 р. № 279-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/279-2007-%D1%80#Text> (дата звернення: 08.02.2021).
13. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження КМУ від 13.12.2010 р. № 2250 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80#Text> (дата звернення: 08.02.2021).
14. Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади: Постанова КМУ від 17.07.2009 р. № 733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.02.2021).
15. Клімушин П.С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010. 312 с.

