

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

Здобувача вищої освіти Бутенка Євгена Олександровича

академічної групи 281м-23з-3 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

за освітньо-професійною програмою Цифрове врядування

на тему: «Електронний документообіг в правоохоронних органах України:
шляхи удосконалення в умовах цифровізації»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Квітка С.А.			
розділів:				

Рецензент:				
-------------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Кравцов О. В.			
------------------------	---------------	--	--	--

Дніпро
2024

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему «Електронний документообіг в правоохоронних органах України: шляхи удосконалення в умовах цифровізації».

71 с., 2 рис., 1 табл., 73 використаних джерела.

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ, ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, ІНФОРМАЦІЙНІ СИСТЕМИ, ЦИФРОВІ ТЕХНОЛОГІЇ, ЦИФРОВІЗАЦІЯ, ЦИФРОВЕ ВРЯДУВАННЯ, ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ.

Об'єктом дослідження є управління документацією в системі цифрового врядування.

Предметом дослідження є процес управління електронним документообігом в правоохоронних органах України.

Метою магістерської роботи є визначення шляхів удосконалення електронного документообігу в правоохоронних органах України в умовах цифровізації.

У магістерській роботі проаналізовано проблеми та перспективи удосконалення системи електронного документообігу в правоохоронних органах України.

В роботі досліджено досвід використання системи цифрового врядування та електронного документообігу в правоохоронних органах; проаналізовано діловодство як складову управлінської діяльності; показано міжнародні підходи та стандарти управління документацією; досліджені особливості цифрового врядування та електронного документообігу в правоохоронних органах України; визначені механізми подальшого удосконалення електронного документообігу в правоохоронних органах.

Результати досліджень можуть бути застосовані при вдосконаленні системи електронного документообігу в правоохоронних органах.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's thesis on the topic «Electronic document management in law enforcement agencies of Ukraine: ways of improvement in the context of digitalisation».

71 pp., 2 figures, 1 table, 73 used sources.

LAW ENFORCEMENT AGENCIES, INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT, INFORMATION SYSTEMS, DIGITAL TECHNOLOGIES, DIGITALIZATION, DIGITAL GOVERNANCE, ELECTRONIC DOCUMENT MANAGEMENT

The object of the study is documentation management in the electronic government system.

The subject of the study is the process of managing electronic document flow in law enforcement agencies of Ukraine.

The purpose of the master's work is to determine ways to improve electronic document management in law enforcement agencies of Ukraine.

The master's work analyzed the problems and prospects of improving the electronic document management system in law enforcement agencies of Ukraine.

The paper examines the experience of using the system of electronic governance and electronic document management in law enforcement agencies; office management as a component of managerial activity is analyzed; international approaches and standards of documentation management are shown; researched features of electronic governance and electronic document flow in Ukraine's law enforcement agencies; the mechanisms for further improvement of electronic document circulation in law enforcement agencies are defined.

Research results can be applied in improving the system of electronic document circulation in law enforcement agencies.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ ТА ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ.....	9
1.1. Сутність цифрового врядування: принципи та організаційно-правове забезпечення	9
1.2. Діловодство як складова управлінської діяльності.....	27
1.3. Міжнародні підходи та стандарти управління документацією	36
РОЗДІЛ 2. НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДОКУМЕНТАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ	41
2.1. Загальні механізми здійснення електронного документообігу в правоохоронних органах.....	41
2.2. Особливості документаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення правоохоронних органів.....	49
2.3. Напрями удосконалення системи електронного документообігу у правоохоронних органах	61
ВИСНОВКИ	69
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	72

ВСТУП

Цифрова трансформація у світі призвела до становлення нового стану суспільства, в якому інформаційні процеси здійснюються головним чином на основі використання цифрових технологій, а інформаційні ресурси доступні всім верствам населення. У цих умовах цифрові технології змінюють парадигму публічного управління, що вимагає від правоохоронних органів, як і від інших суб'єктів публічної влади розробки нових методів і стратегії діяльності.

Останніми роками в правоохоронних органах відбувається значне зростання обсягів інформації, розширення діловодства і потоків управлінських документів. У сучасній організації системи електронного документообігу стають обов'язковим елементом цифрової інфраструктури. З їх допомогою підвищують ефективність діяльності державних установах, на основі цифрових технологій електронного документообігу вирішуються завдання внутрішнього управління, міжвідомчої взаємодії та взаємодії з населенням. Однак часто виникають ситуації, коли, з одного боку, кількість документів і зібраної інформації значно більша за необхідну для процесів управління, а з іншого – відчутний брак інформації, необхідної для прийняття рішень.

Розвиток цифрового суспільства зумовлює зміни у соціальному, політичному, економічному, духовному, навіть фізіологічному процесах і вимагає пошуку відповідей на питання: які фактори, форми та динаміка необхідні для подальшого його ефективного існування. Соціально-економічні процеси, які відбуваються у сучасному суспільстві, не можливі без управління, яке є важливим чинником для забезпечення якісного функціонування публічної влади. Документування і його організація впливає на якість та ефективність роботи будь-якої установи. За допомогою документа інформація зберігається і передається у часі і просторі, а тому з цієї точки зору документи можуть розглядатися як один з інструментів пізнання дійсності. Сучасний діловий світ важко собі уявити без потужних потоків інформації, що циркулює у різних

напрямах й оформлена найчастіше документально. Процес управління реалізується шляхом створення і використання різноманітних документів [4, с. 313], тому вивчення діловодства як складної управлінської діяльності стає надзвичайно актуальним в умовах цифрової трансформації суспільства.

Сучасне управління можна розглядати як процес, пов'язаний зі збиранням, обробкою, передачею і зберіганням інформації. Розвиток наукових уявлень про управління призвів до застосування методів аналізування, моделювання та прогнозування в діяльності органів публічної влади. В наш час це становиться найбільш вагомим фактором, який спонукає до впровадження і розвитку сучасних цифрових систем в публічному управлінні взагалі, і не обходить діяльність правоохоронних органів зокрема.

Під правоохоронними органами в даній роботі розуміються всі структури та організації, які відповідно до законодавства України, забезпечують, законність, права та свободи громадян, громадський порядок та безпеку на території України.

Актуальність дослідження полягає в тому, що впровадження цифрового врядування в Україні є однією з основних форм реформування правоохоронної системи в умовах інформаційного суспільства, бо саме воно надає потенціал безпосередньої взаємодії правоохоронних органів з громадянами, відкриває нові можливості для широкої взаємодії з питань забезпечення правопорядку, прав і свобод громадян. Виходячи з цього, актуальною є проблема недостатнього інформаційно-документаційного забезпечення правоохоронних органів для прийняття виважених та оперативних управлінських рішень.

Дослідженню впровадження інформаційних технологій в державне управління присвятили свої праці такі науковці Г. Почепцов, С. Чукут, І. Клименко, К. Линьов, О. Голобуцький, О. Шевчук, Д. Дубов та ін.

Питанням удосконалення інформаційного забезпечення в системі публічного управління займалися О. В. Антонова, В. М. Дрешпак, І. В. Клименко, Ю. Г. Лисенко, О. Г. Осауленко, А. М. Панчук, Є. О. Ралдугін, В. Є. Романов, М. А. Сендзюк, В. П. Тронь. Однак питання теоретико-

методологічних основ розвитку електронного документообігу та документального забезпечення правоохоронних органів в умовах цифрової трансформації досліджені недостатньо, що знижує ефективність функціонування інформаційно-аналітичних систем в правоохоронних органах.

Інформаційною базою дослідження виступають розробки вітчизняних і зарубіжних вчених, статті у періодичних виданнях, нормативно-правові та законодавчі акти, ресурси Інтернет.

Об'єктом дослідження є управління документацією в системі цифрового врядування.

Предметом дослідження є процес управління електронним документообігом в правоохоронних органах України.

Метою магістерської роботи є визначення шляхів удосконалення електронного документообігу у правоохоронних органах України в умовах цифровізації.

Поставлена мета зумовила вирішення таких взаємопов'язаних завдань:

- 1) визначити сутність цифрового врядування, його принципи та організаційно-правове забезпечення;
- 2) проаналізувати діловодство як складову управлінської діяльності;
- 3) розглянути міжнародні підходи та практики управління документацією
- 4) дослідити загальні механізми здійснення електронного документообігу в правоохоронних органах;
- 5) проаналізувати особливості документального та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності правоохоронних органів;
- 6) визначити напрями удосконалення системи електронного документообігу у правоохоронних органах.

Методи дослідження. В дослідженні використовувалися наступні методологічні прийоми дослідження: діалектичний метод пізнання, системний, комплексний та структурно-функціональний підхід, кількісний аналіз, методи аналізу та синтезу та ін.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені й науково обґрунтовані в кваліфікаційній роботі науково-практичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використані в практичній роботі правоохоронних органів України для удосконалення системи електронного документообігу в умовах цифровізації. Також практична значущість обраної теми роботи полягає в необхідності дослідження проблем формування та реалізації ефективної інформаційно-аналітичної політики та забезпечення впровадження електронного документообігу в правоохоронних органах України. Ця тематика ще недостатньо досліджена, насамперед, в аспекті раціонального застосування механізмів управління.

Структура і обсяг роботи. Кваліфікаційна робота магістра складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 67 сторінок. Список використаних джерел налічує 73 найменувань.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОСНОВНИХ АСПЕКТІВ ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ ТА ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ

1.1. Сутність цифрового врядування: принципи та організаційно-правове забезпечення

Електронний документообіг є частиною цифрового врядування, яке останні роки активно впроваджується в діяльність правоохоронних органів. Тому, на наш погляд, розгляд тематики дослідження доречно почати саме з цифрового врядування.

На перший погляд, цифрове врядування – лише інструмент, що відповідає новим потребам суспільства, яке переживає наслідки чергової технологічної революції, викликаній широким упровадженням цифрових технологій. Але якщо вважати, що цифрова трансформація – це лише технологічний інструмент, то вона не змінить докорінно а ні державу, а ні саме суспільство. Хоча, можливо, взаємодія громадян і державних інститутів відбуватиметься в більш оптимальному режимі, аналогічно тому, як це відбувається у цифровому бізнес-середовищі.

Сьогодні термін «цифровий уряд» – це набагато ширше поняття, ніж просто «електронне управління державою», тобто використання в органах державного управління сучасних цифрових технологій. D-government в сучасному розумінні охоплює не лише мережеву інфраструктуру виконавчої влади, але в цілому всю інфраструктуру органів влади. Ймовірно, варто вживати терміни «цифрова держава», «цифровий державний апарат», «цифрова держава» і, навіть, «держава в смартфоні». Але усталеним в Україні є термін «цифрове врядування», який стосується публічної мережевої інформаційної інфраструктури як інформаційно-комунікаційної системи, що забезпечує

оптимальне з погляду суспільства функціонування всіх гілок і рівнів публічної влади й управління [23].

Визначення поняття «цифрове врядування» формується фахівцями, виходячи з різних принципів. Деякі автори надають перевагу визначенням описового характеру – які саме зміни відбуваються в суспільстві й окремих його структурах завдяки впровадженню цифрового врядування. Інші вибирають прикладний аспект цифрового врядування, і просто перераховують різні сфери застосування окремих його інструментів. Є також короткі технічні визначення, де акцентовано увагу винятково на використаних технологічних рішеннях і специфічних програмних продуктах, а також економічні, які орієнтовані на максимальну ефективність управління державою. Кожний принцип правильний, оскільки у свій спосіб відображає конкретний аспект функціонування цифрового врядування [18].

Зазвичай поняття «цифрового врядування» фокусується на використанні нових інформаційних і комунікативних технологій урядом, які застосовуються до повного спектру управлінських функцій. Зокрема, програмний потенціал, який закладено в Інтернет і відповідних цифрових технологіях, може стати потенціалом для трансформації структур і операцій уряду. Відправною точкою проекту «електронного уряду» є переконаність у тому, що електронний уряд потенційно виступає основним джерелом адаптації кращих управлінських практик [27].

Офіційне визначення цифрового врядування — 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 [32].

Цифрове врядування має стати визначальним чинником і каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів публічної влади і в тому числі правоохоронних органів, їх взаємодії з

громадянами і власними службовцями. Саме тому ключовими елементами цифрового врядування, як вказують дослідники, є розбудова електронної взаємодії на всіх рівнях як усередині державних установ, так і між ними, що базується на організації потужних відомчих та національних дата-центрів і мереж обміну електронними даними, а також глобальна модернізація нормативного та організаційного підходів до впровадження інформаційних технологій у сферу публічної служби [22].

Електронний документообіг є наріжним каменем цифрового врядування і має значні переваги порівняно зі звичним, паперовим документообігом. Зокрема, окрім підвищення культури діловодства, забезпечується економія коштів на тиражування та пересилання значної кількості документів, що вкрай актуально сьогодні за умов обмеженого фінансування органів влади [38].

Уведення в дію законодавства щодо юридичного статусу електронного цифрового підпису дав можливість створювати системи обміну електронними документами, які дають можливість знизити фінансові витрати та витрати робочого часу в органах управління.

За результатами моніторингу органів влади щодо стану впровадження електронного документообігу на кінець 2018 р. впровадження автоматизованих систем діловодства з елементами електронного документообігу в тій чи іншій мірі здійснено у всіх органах публічної влади, за винятком деяких органів місцевого самоврядування. Однак у більшості з них системи електронного документообігу функціонують практично без використання електронних цифрових підписів (печаток) (далі – ЕЦП), тому документи, що циркулюють у системі електронного документообігу, іноді не відповідають вимогам чинного законодавства до електронних документів. Адже згідно із Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» електронний підпис є обов'язковим реквізитом електронного документа, що використовується для ідентифікації автора та/або підписувача електронного документа іншими суб'єктами електронного документообігу [49; 50].

В умовах цифровізації, під електронним урядуванням треба розуміти спосіб організації публічної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами.

На практиці це означає організацію управління державою та взаємодії з фізичними, юридичними особами та громадськими організаціями шляхом максимального використання в органах публічної влади сучасних цифрових технологій. Тобто концепцією цифрового урядування передбачено, що будь-яка особа через інформаційно-комунікаційні засоби може звертатися до органів публічної влади для отримання необхідної інформації, і головне – для отримання адміністративних послуг.

Наприклад, особа, не відходячи від комп'ютера, може здійснити будь-яку трансакцію (взаємодію) з органом влади (zareєструвати юридичну особу, запросити довідку, посвідчити договір купівлі-продажу, оренди тощо), витрачаючи при цьому якнайменше часу та інших ресурсів, а це, зокрема, сприяє економії бюджетних коштів на адміністрування [15, с. 28].

До принципів організації цифрового урядування відноситься:

1) Орієнтація на громадян. Громадяни (платники податків), як власники уряду, а не лише споживачі його послуг, визначають політику і напрямок розвитку.

2) Зручність і простота використання. Всі електронні додатки, які застосовуються в електронному уряді, мають на меті полегшити користування системою для громадян, збільшивши швидкість обслуговування запитів і скоротивши години чекання.

3) Бізнес-трансформація. Все програмне забезпечення, архітектура й інфраструктура, а також політика цифрового урядування спрямовані на те, щоб додати урядовій системі ефективність бізнес-моделі, з її відповідною низкою цінностей.

4) Вартість і складність. Вони мають бути зведені до мінімуму, щоб робота із системою не викликала ускладнень як у приватних, так і в корпоративних користувачів.

5) Обслуговування. Ефективність роботи електронного уряду повинна проявлятися в його здатності швидко і з найменшими витратами обслужити найбільшу кількість громадян, при цьому забезпечуючи найвищу якість послуг.

6) Відповідність. Електронні додатки мають цілковито відповідати загальній архітектурі систем безпеки, ідентифікації, електронних платежів, а також загальному дизайну користувацького інтерфейсу системи.

7) Масштабність рішень. Додатки повинні забезпечувати взаємодію між різними структурами й органами, які складають систему, і повну взаємну сумісність.

8) Виконання. Додатки мають відповідати меті удосконалення транзакцій шляхом скорочення тривалості й складності обслуговування і прикладених зусиль.

9) Звітність. Додатки повинні збільшувати точність даних і можливість їх архівування, а також аудита транзакцій.

10) Швидкість втілення. Термін доопрацювання й впровадження додатків має складати від трьох до дев'яти місяців.

11) Готовність до дії. Урядові органи повинні виявляти готовність приєднатися до системи й адаптувати відповідно до неї свою роботу. Враховуючи те, що при цьому існують певні ризики, ці органи мають керуватися розумними прикладами і здоровим глуздом, а також бути упевненими в успіху й корисності проекту [28].

Зараз не існує простої моделі цифрового врядування. Є лише набір загальних вимог, виконання яких громадяни і бізнес, що надають послуги і використовують їх, вправі очікувати від уряду цифрової доби. Різні категорії споживачів об'єднує єдине прагнення одержати більш ефективні засоби доступу до інформації для того, щоб зменшити вартість транзакцій (операцій)

як для себе, так і для своїх партнерів, зробити взаємодію з державними органами більш простою, швидкою і комфортною.

Особливе місце займає проблема співпраці влади з громадянами, оскільки швидке зниження вартості комунікацій і обчислень створює сприятливі передумови для трансформування умов життя більшості населення.

Сама модель цифрового врядування повинна виходити з того, що трансформація традиційних форм взаємодії влади і громадян у цифровій формі не повинна стати причиною соціальної нерівності. Влада бере на себе зобов'язання щодо зменшення цифрового розшарування суспільства. Для цього вона проводить цілеспрямовану політику в сфері підвищення комп'ютерної грамотності, створення центрів навчання і поліпшення умов для росту кваліфікації персоналу в галузі цифрових технологій, зокрема через забезпечення доступу до національної мережі навчання і до мережевої бібліотеки.

Подолання цифрового бар'єра, однак, передбачає не тільки підвищення так званої цифрової компетентності населення і вирішення проблеми доступу до інформації [9, с. 36].

Для органів публічної влади основною метою має бути звільнення службовців від виконання рутинних процедур при інтерактивній взаємодії з населенням і забезпечення службовців необхідними знаннями й устаткуванням для успішного виконання функцій проміжної ланки між владою і громадянами [39].

Таким чином, цифрове врядування – це адаптація державного управління до нових вимог суспільного розвитку, яка включає в себе: і безпосередньо послуги, які надають органи публічної влади громадянам; і інтерактивну взаємодію між ними, зокрема завдяки підтримці та впровадженню системи зворотнього зв'язку (громадянин → уряд → громадянин та навпаки) за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій [24].

Одним з першочергових напрямів побудови та подальшого розвитку цифрового суспільства в нашій країні є створення нормативно-правової бази, яка регулює інформаційні відносини на законодавчому рівні.

Сучасне законодавство України, що регулює суспільні відносини, які безпосередньо пов'язано з впровадженням та використанням технологій цифрового врядування налічує понад сотню нормативно-правових актів. Крім того, існує більш ніж двісті нормативно-правових актів інформаційного законодавства різного рівня – від законів України до відомчих актів, що опосередковано впливають на цифрове врядування та які необхідно враховувати при його організації.

Нормативно-правову базу побудовано на принципах інформаційної відкритості та свободи, гарантованості інформаційної безпеки особистості, суспільства, держави згідно Конституції України. Законодавство регулює суперечності між потребами особи, суспільства та держави в розширенні вільного обміну інформацією й окремими обмеженнями на її поширення.

Суттєвим фактором, що значно впливає на стан справ в інформаційній сфері України взагалі, а зокрема, в електронному урядуванні є те, що до цього часу організаційне та нормативно-правове забезпечення в цій галузі залишається недосконалим. Деякі ключові для цифрового врядування питання не вирішено на законодавчому рівні. Також недосконала сама практика правозастосування: є багато випадків, коли норми законів або ігноруються, або довільно тлумачаться. Оскільки національна система права ще досі знаходиться у стані розбудови, норми законів і підзаконних актів іноді суперечать одне одному [11].

Незважаючи на активне використання сучасного досвіду інших країн у забезпеченні ефективного використання цифрових технологій, в Україні все ж зберігаються проблеми їх застосування для вдосконалення політико-правової системи та модернізації системи державного управління. У їх числі:

1) структурна роздробленість функцій в державному апараті у вирішенні проблем цифровізації державного управління та цифрового врядування;

2) фрагментарність правової основи діяльності структур цифрового врядування і складнощі випереджального розвитку законодавства;

3) слабкий зв'язок спеціальних уповноважених структур в галузі організаційного забезпечення різних важливіших проектів модернізації. У першу чергу – це розрив взаємодії структур, задіяних в електронному урядуванні з тими, що відповідають за проведення адміністративної-територіальної реформи;

4) відсутність єдиної концептуальної платформи цифрового врядування для центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, кожне відомство має свій підхід до вирішення цих проблем, відсутні загальні правила інформаційної взаємодії;

5) недостатнє організаційно-правове забезпечення процесів відбору та розповсюдження кращих практик цифрового врядування, створених за рахунок бюджетних коштів [37].

Уряд України вже зробив вагомі кроки на цьому шляху. Зокрема, прийнято Національну програму інформатизації [57], видано Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» [54], постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [60], «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» [55], схвалено Концепцію розвитку цифрового врядування в Україні [61] та Концепцію розвитку цифрової економіки та цифрового суспільства до 2020 року [62].

Розроблено Урядовий портал – єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, на якому розміщується інформація про діяльність органів виконавчої влади. Стратегічно веб-портал визначається не як єдина база даних, а як єдина пошукова система державних органів. Знаючи одну Інтернет-адресу, один телефонний номер, громадянин зможе знайти будь-яку інформацію, що

його цікавить. Створено Міністерство цифрової трансформації яке підтримує загальноукраїнський портал даних "e-gov.ua" [43].

Законодавче забезпечення процесів цифрового врядування є одним з основних на шляху успішного впровадження елементів цієї системи. В Україні розроблена широка законодавча база у сфері інформації та інформатизації. Сучасне законодавство України, що регулює суспільні відносини, які безпосередньо пов'язані із впровадженням та використанням технологій цифрового врядування нараховує кілька десятків нормативно-правових актів

рис. 1.1.

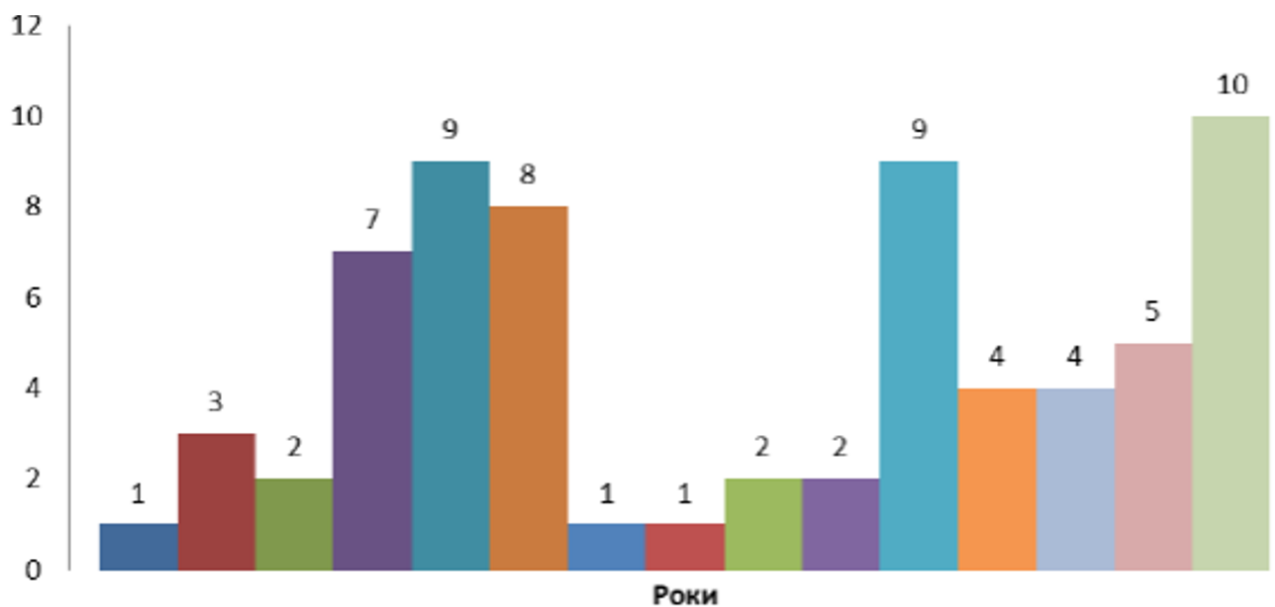


Рис. 1.1. Кількість прийнятих Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України базових нормативно-правових актів.

До основних нормативно-правових актів відноситься Закон України «Про інформацію» [56], метою і завданням закону є встановлення загальних правових основ одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплення права особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також системи інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, і регулює доступ до інформації та забезпечує її охорону, захищає особу та суспільство від неправдивої інформації.

Сферою дії Закону є інформаційні відносини які виникають у всіх сферах життя та діяльності суспільства і держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації [53].

Свого часу були прийняті и відіграли позитивну роль закони України – «Про національну програму інформатизації» і «Про концепцію національної програми інформатизації». Вони визначали стратегію розв’язання проблеми забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки соціально-економічної, екологічної, науково-технічної, оборонної, національно-культурної та іншої діяльності у сферах загальнодержавного значення [57].

Постанова КМУ «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» в якості одного з пріоритетних завдань щодо розвитку інформаційного суспільства визначала надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи електронний уряд, яка повинна була забезпечити інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі інформаційних технологій [55].

Законами України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронний цифровий підпис» встановлюються основні організаційно-правові засади електронного документообігу, використання електронних документів, визначається правовий статус електронного цифрового підпису та регулюються відносини, що виникають при використанні електронного цифрового підпису. Мета законів полягає у наданні електронним документам юридичної сили рівної паперовим. При цьому електронний цифровий підпис є тим інструментом, що дозволяє створити правові основи для електронного документообігу [49; 50].

Відповідно до закону електронний документ це документ інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов’язкові реквізити документа. Склад та порядок розміщення обов’язкових реквізитів електронних документів визначається законодавством. Електронний документ може бути створений, переданий, збережений і перетворений електронними

засобами у візуальну форму. Візуальною формою подання електронного документа є відображення даних, які він містить, електронними засобами або на папері у формі, придатній для приймання його змісту людиною [8].

Кабінет Міністрів України приділяв увагу щодо заходів для забезпечення впровадження технологій електронного документообігу. Один із основних нормативно-правових документів з цих питань є «Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади». Цей документ встановив 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 [52].

Закон України «Про електронний цифровий підпис» визначає поняття і порядок застосування електронного цифрового підпису. Електронний цифровий підпис – вид електронного підпису, отриманого за результатом криптографічного перетворення набору електронних даних, який додається до цього набору або логічно з ним поєднується і дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача. Електронний цифровий підпис накладається за допомогою особистого ключа та перевіряється за допомогою відкритого ключа [49].

Усі інші дії з електронними документами виконуються в органі виконавчої влади згідно з вимогами до дій з документами на папері, передбаченими інструкцією з діловодства цього органу. Дія документу поширюється на всі електронні документи, що створюються або одержуються органом виконавчої влади. До нормативно-правових документів, які регламентують діяльність в цій сфері, відносяться також постанови КМУ «Порядок засвідчення наявності електронного документу (електронних даних) на певний момент часу», «Порядок застосування електронного цифрового підпису органами публічної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями публічної форми власності» [46; 47].

Великого значення для розвитку цифрового врядування в Україні мало прийняття Закону України "Про доступ до публічної інформації", яким були запроваджені новітні світові вимоги до оприлюднення інформації, власником якої є органи публічної влади [48].

Незважаючи на досить значну кількість законодавчих і нормативно-правових актів щодо впровадження цифрового врядування можна говорити про пені недоліки у цій сфері, а саме:

1) нормативно-правова база в сфері розвитку ефективного цифрового врядування є неповною та полишена практичних механізмів впровадження;

2) обов'язковою умовою забезпечення якісного урядування та подальшого розвитку демократії в Україні є запровадження правових процедур та практик залучення громадськості до ухвалення публічно-правових рішень на рівні органів публічної влади і місцевого самоврядування в сфері розвитку електронного врядування;

3) механізми участі громадськості в ухваленні публічно-правових рішень, зокрема у підготовці проектів нормативно-правових актів усіх рівнів у сфері розвитку електронного врядування та надання адміністративних послуг, є недостатніми;

4) попри наявність окремих законодавчо визначених процедур участі громадськості у формуванні та реалізації політики розвитку електронного урядування, в органах публічної влади відсутня практика належного застосування таких процедур;

5) органи місцевого самоврядування мають посилити свою роль у формуванні цілісної політики запровадження інструментів електронного врядування на рівні громад;

б) органи влади різних рівнів не достатньо приділяють увагу забезпечення доступу до інформаційних ресурсів, особливо для соціально вразливих верств населення, посилюючи «інформаційну дискримінацію» [6].

Представлена загальна характеристика нормативно-правової бази, яка регулює інформаційні відносини в державі та забезпечує реалізацію публічної

політики в питаннях цифрового врядування. У контексті сучасних уявлень цифрового врядування є одним із найважливіших засобів керування в установі та складовою здійснюваних у ній процесів інформаційного менеджменту, зокрема реалізованих за допомогою новітніх інформаційних технологій.

Основною метою публічної політики України у сфері інформатизації є сприяння побудові сучасної ринкової економіки в нашій країні, забезпечення підвищення її конкурентоспроможності шляхом впровадження сучасних та перспективних цифрових технологій в усі сфери життєдіяльності українського суспільства з урахуванням реального стану його розвитку, а також готовності та спроможності громадян до впровадження цих технологій.

Державна інформаційна політика – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та використанню інформації [35, с. 36].

Метою національної інформаційної політики України є створення передумов для побудови розвиненого інформаційного суспільства як органічного сегмента глобального інформаційного співтовариства, забезпечення пріоритетного розвитку інформаційних ресурсів та інфраструктури, впровадження новітніх інформаційних технологій, захисту національних моральних і культурних цінностей, забезпечення конституційних прав на свободу слова й вільний доступ до інформації.

Серед завдань публічної політики з впровадження цифрового врядування, зокрема, передбачається:

1) провадження узгодженої цілеспрямованої діяльності всіма органами публічної влади та органами місцевого самоврядування із залученням інститутів громадянського суспільства та представників ділових кіл;

2) удосконалення принципів державного управління, структури і функцій органів публічної влади та органів місцевого самоврядування;

3) удосконалення адміністративних процесів в органах публічної влади та органах місцевого самоврядування шляхом використання інформаційних технологій;

- 4) створення інформаційної інфраструктури цифрового врядування;
- 5) підготовку кваліфікованих кадрів, які забезпечуватимуть впровадження елементів цифрового врядування та надання адміністративних послуг;
- 6) навчання громадян і суб'єктів господарювання використанню технологій цифрового врядування;
- 7) створення системи мотивації державних службовців, громадян і суб'єктів господарювання щодо використання технологій цифрового врядування [58].

У процесі створення та покрокового впровадження інформаційної системи постає питання про управління державними інформаційними ресурсами. Під цим розуміють комплекс взаємопов'язаних заходів органів публічної влади, установ та організацій щодо формування й захисту інформаційних ресурсів державного сектора та їх використання в інтересах держави і суспільства в цілому. До основних завдань управління інформаційними ресурсами належать:

- 1) створення інформаційних ресурсів, необхідних для виконання завдань державного управління і реалізації конституційних прав різних категорій громадян на інформаційні державні послуги;
- 2) забезпечення ефективного використання державних інформаційних ресурсів у діяльності органів публічної влади та державних установ;
- 3) забезпечення вільного доступу громадян і організацій до інформаційних ресурсів відповідно до чинного законодавства України;
- 4) створення необхідної нормативно-правової бази;
- 5) координація діяльності галузевих і регіональних державних структур з формування та використання державних інформаційних ресурсів, визначення порядку й умов їх використання;
- 6) реєстрація та облік державних інформаційних ресурсів, формування і забезпечення доступності інформації про склад, розташування й умови використання інформаційних ресурсів та ін.

Обмеженням є й використання сучасних інформаційно-пошукових систем. Окремі приклади успішного застосування інформаційно-аналітичної системи ще розрізнені, не складають єдиного взаємопов'язаного комплексу, характеризуються різноманітністю у підходах, темпах розвитку й оснащенні, а тому недостатні для задоволення нового рівня вимог органів публічної влади та органів місцевого самоврядування, особливо при впровадженні інформаційної системи.

Перешкоджають удосконаленню цієї діяльності такі чинники:

1) неточність і неповнота інформації, з якою працюють органи публічної влади, через брак ресурсів для її отримання та відсутність взаємодії цих органів;

2) обмеження реального часу, протягом якого мають прийматися управлінські рішення, незалежно від складності вирішуваних питань і обсягу оброблюваної інформації;

3) багатокритерійність при ухваленні управлінських рішень на всіх рівнях органів публічної влади;

4) брак культури виконання та використання інформаційно-аналітичних матеріалів про діяльність органів публічної влади.

Ці негативні явища можуть бути подолані за умови поступового впровадження цифрових технологій вдосконаленої інформаційно-аналітичної системи та використання таких компонентів, як телекомунікаційне середовище, інтегрована система електронного документообігу, інтегрована система управління інформаційними ресурсами, система управління розподіленими технологіями аналітичних обчислень [60].

В організаційному плані впровадженню цифрового врядування сприяє те, що у центральних та місцевих органах виконавчої влади в Україні визначені відповідальні особи з питань розвитку цифрового суспільства з числа заступників керівника, а на структурні підрозділи з питань розвитку та впровадження цифрових технологій обласних та районних держадміністрацій покладені функції забезпечення розвитку інформаційного суспільства [69].

Однією з невирішених актуальних проблем ефективного формування та реалізації публічної політики в цій сфері залишається відсутність офіційно визнаної національної системи індикаторів та в цілому системи вимірювання електронної готовності громад країни. Статистичні спостереження не відповідають потребам державного управління по повноті, точності, достовірності, оперативності, функціональності, а також не орієнтовані на аналіз ефективності виконання стратегій, планових та програмних документів в цій сфері [59].

Тому серед пріоритетних напрямів, визначених в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» є розробка Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства» [63].

В Україні ще у 2003 році було завершено підготовчий етап з впровадження в органах виконавчої влади електронного документообігу на базі електронного цифрового підпису, а саме: розроблено комплекс єдиних форматів та протоколів електронного документообігу та електронного цифрового підпису, формування яких відбувалось за широкою участю представників бізнесу, науковців та спеціалістів державних органів; офіційно визначено порядок електронного обміну службовими документами, що є передумовою для інтеграції різномірних інформаційних систем, забезпечити їх сумісність та ефективну взаємодію [54].

Незважаючи на позитивну динаміку розвитку електронних інформаційних ресурсів в Україні невирішеними проблемами залишаються відомчий підхід до їх створення, значне дублювання інформації, відсутність єдиних стандартів та несумісність ресурсів, складність доступу тощо. Внаслідок такого стану сьогодні відсутня можливість надання інтегрованих державних послуг, у тому числі, адміністративних послуг електронними засобами [29].

Цифрове врядування в Україні за оцінками фахівців знаходиться між другим та третім етапами впровадження цієї технології. Так в державі вже не

один рік функціонує та постійно удосконалюється єдиний веб-портал органів виконавчої влади та єдина серверна платформа. Інформацією єдиного веб-порталу користуються понад 500 тис. відвідувачів щомісяця.

Забезпечується його подальший розвиток, інформаційне наповнення, інтеграція до нього веб-сайтів органів виконавчої влади та ведеться робота щодо організації надання інформаційних та інших послуг населенню з використанням мережі Інтернет, успішно функціонують інформаційно-пошукова система Верховної Ради України та фрагменти систем електронного документообігу ряду відомств. Практично завершено етап первісного оснащення державних органів сучасною обчислювальною технікою та створення відповідної інформаційно-технологічної та комунікаційної інфраструктури забезпечення їхньої діяльності [71].

Разом із тим результати впровадження ІКТ в органах публічної влади носять переважно внутрішньовідомчий характер, що не дозволяє суттєво поліпшити міжвідомчу взаємодію та підвищити якість державних послуг, що надаються громадянам.

Неналежно виконується обов'язок органів влади розміщувати та оперативно оновлювати на власних сайтах у мережі Інтернет необхідну інформацію. Сайти часто не підтримуються централізовано, не об'єднуються в єдиний портал і передбачають лише односторонній зв'язок без надання громадянам та бізнесу державних послуг. Актуальною залишається проблема доступу громадян та організацій до мережі Інтернет, особливо в сільській місцевості, невеликих містах та віддалених районах [73].

Усвідомлюючи необхідність запровадження адміністративних послуг з використанням можливостей глобальної мережі Інтернет активно на початку 2000-х почалась робота у напрямку впорядкування та класифікації адміністративних послуг, чіткого розподілу повноважень з їх надання а також захисту інформації [53].

Використання системи цифрового уряду, перш за все, забезпечує відкритість і прозорість діяльності органів влади всіх рівнів, а також підвищує

довіру громадян до влади, забезпечує більш ефективне і менш витратне адміністрування, дієвість якого тісно пов'язана ефективним діловодством як ваговою складовою ефективної управлінської діяльності [42].

1.2. Діловодство як складова управлінської діяльності

Управлінські документи становлять ядро документації будь-якої установи і основою впровадження електронного документообігу. Для більш повного розкриття тематики нашої роботи потрібно провести аналіз, надати визначення, показати роль, яку відіграють у розвитку системи електронного документообігу такі явища як документ та діловодство. Це тим більш важливо, що в основу управлінської діяльності будь-якої організації покладено процеси отримання інформації, її обробки, прийняття рішення, доведення його до відома виконавців, здійснення контролю, виконання та підбиття підсумків [42].

Зараз, коли перед державою та суспільством постало багато завдань цифрової трансформації і значно зріс обсяг інформації, стали більш жорсткими і вимоги до якості документів, термінів їх виконання та доведення до виконавців. Проте слід зауважити, що наразі в Україні помітна відсутність чіткої, конструктивної і зрозумілої політики щодо документації та документаційного забезпечення управління. Вітчизняні традиції, світовий досвід засвідчують необхідність державного регулювання питань управління документацією, важливість рішення раціонального скорочення обсягів документообігу в країні.

Актуальною є проблема формування публічної політики у сфері методології управління документацією, що врешті-решт полягатиме у визнанні справочинства невід'ємною частиною управління. На сучасному етапі процеси інституалізації (організаційного оформлення) документаційного забезпечення управління в організаціях поступово трансформуються в управління документацією, під яким розуміється повноцінна управлінська функція організації, реалізація якої розповсюджується на всі стадії життєвого циклу документів, всі види документів і системи документації організації. Відбувається перехід від розуміння роботи з документацією не тільки як з функцією забезпечення, а безпосередньо до управління документацією як основною функцією публічного управління.

Вважається доцільним розмежовувати поняття справочинство, документаційне забезпечення управління та управління документацією, дотримуючись думки, що справочинство – це більш формальне поняття (регламент, правило, умова), що суворо визначає порядок роботи з документами (наприклад, інструкція зі справочинства), а документаційне забезпечення управління – поняття іншого характеру, сутність якого полягає в забезпеченні процесу управління (зокрема прийняття рішення) документованою інформацією, при цьому включаючи в нього аналітичні компоненти, зв'язок управлінських функцій з документами,». Документаційне забезпечення управління – це термін, який, характеризує перехідну стадію від традиційного справочинства до управління документацією [3: 33].

Управління документами є технологію, а також галуззю знань, яка традиційно розширювала можливості системи комп'ютерних файлів. Надаючи користувачам можливість характеризувати свої документи, що зазвичай зберігаються в файлах, системи управління документами допомагають їм зберігати, шукати і використовувати свої документи з меншим ступенем складності і більшою ефективністю, ніж це можливо у файловій системі.

На сьогодні процес управління документами включає в себе додаткові функції, серед яких:

- спільне використання документів для перевірки того, як початково і повторно використовується документ в різних бізнес-проектах.
- електронний огляд для надання користувачам можливості додавати документи до конкретного документу без зміни початкового документу.
- система безпеки документів для укріплення контролю доступу для користувачів до різних документів.
- управління процесом публікації для здійснення контролю за передачею документів у реєстри різних публікаційних процесів.
- інтеграція у виробничому процесі для зв'язку циклу існування документів з людьми, проектами і планами [2].

Навіщо потрібне управління документами? Із зростанням ваги і переконливості документів процес управління ними стає все більш важливою і загальною організаційною діяльністю.

Управління документами дає можливість швидкого доступу до правильної версії будь-якого документу організації в такому багатому інформаційному просторі. Насамперед, управління документами може:

- скоротити накладні витрати. Використовуючи можливості зберігання електронних даних через функції архівації, можна виключити витрати, пов'язані з побічними та юридичними проблемами фізичного зберігання паперових документів.

- здійснювати рівномірний доступ до інформації. Незалежно від форми, в якій зберігається документ, вся важлива ділова інформація доступна приєднаним організаціям через Інтернет і додатки порталів.

- раціоналізувати бізнес-процеси. Документи можуть маршрутизуватися через складні бізнес-процеси, скорочуючи кількість помилок і витраченого часу.

- здійснювати швидкий доступ до інформації. Великі бази даних мають систему посилань за допомогою мета-тегів, що дозволяє користувачам знаходити потрібну інформацію за кілька секунд.

- продивлятися інформацію в точному вигляді. Документи проходять процес очистки і перевірки, що гарантує безумовну точність даних [7].

У загальних системах документації знаходять своє відбиття найважливіші функції управління: планування, організація, контроль, облік, аналіз. І особливість їх полягає в тому, що вони можуть поширюватися на всі установи, організації та підприємства, незважаючи на їх галузеву належність.

Більш конкретизовані управлінські рішення потребують використання специфічних документних форм, які засвідчують функціональне призначення або галузеву належність документа.

Первинною ланкою багаторівневої інформаційної системи в державному управлінні є інформаційна система органу виконавчої влади базового рівня. Принципова схема такої інформаційної системи представлена на рис. 1.2. [35].

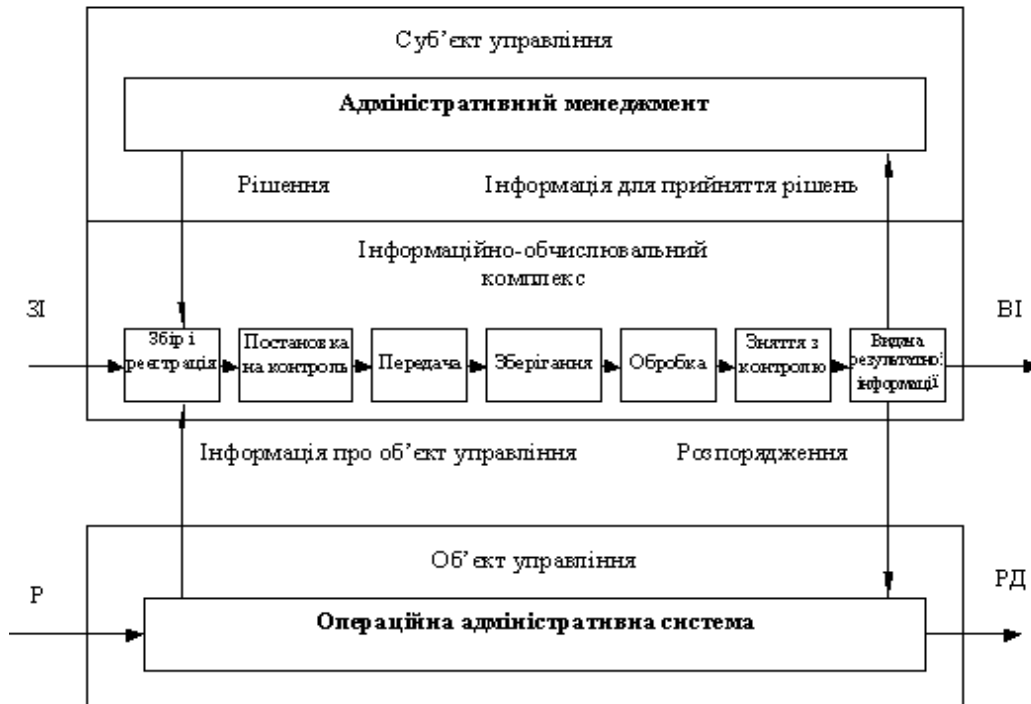


Рис. 1.2. Принципова схема інформаційної системи органу виконавчої влади

Крім цього існують принципи спеціальні, які відносяться до публічного управління. Дітковська М. Ю. пропонує систему принципів, яка складається з трьох груп: побудови, функціонування і розвитку.

З метою вдосконалення системи пропонується схема, в якій згруповані принципи, їх характеристика і додаються нові, що відображають ієрархічність і безперервність роботи інформаційних систем в органах публічного управління (табл. 1.1) [19].

Таблиця 1.1

Принципи інформаційних систем в державному управлінні

Принципи побудови	Принципи функціонування	Принципи розвитку
системності; інтегрованості; принцип першого керівника; принцип декомпозиції; принцип сумісності; принцип стандартизації та уніфікації; принцип автоматизації інформаційних потоків і документообігу; принцип автоматизації проектування. принцип ієрархічності	узгодженості підсистем надійності; ефективності; інтерактивності; доступності; робастності; єдності; законності. безперервності	еволюційності; адаптивності; нових задач; типізації; етапності; удосконалення структури управління; пріоритетності; збалансованості; історизму.

Принципи побудови інформаційних систем (ІС) в державному управлінні:

- системності – полягає в тому, що створення ІС повинно будуватися на комплексному вивченні об'єкту, на єдиному методологічному підході, який дає змогу розглядати досліджуваний об'єкт як одне ціле; виявляти на цій підставі різноманітні типи зв'язків між структурними елементами, що забезпечують цілісність системи;
- інтегрованості – забезпечує сумісність складових системи щодо управління даними і засобами спілкування з користувачами в процесі прийняття рішень;
- принцип першого керівника – передбачає безпосередню участь вищого керівництва організації-замовника в розробці інформаційної системи, у виробленні і узгодженні критеріїв і загальної концепції системи, закріплення відповідальності під час створення системи за замовником, тобто майбутнім користувачем, який відповідає за введення у дію та функціонування інформаційної системи;
- принцип декомпозиції – використовується при вивченні особливостей, властивостей елементів і системи в цілому. Він ґрунтується на розбитті системи на частини, виокремленні деяких комплексів робіт, створенні умов для ефективнішого аналізу системи та її проектування;

- принцип сумісності – полягає в забезпеченні здатності взаємодії інформаційних систем різних видів, рівнів у процесі їх спільного функціонування;
- принцип стандартизації та уніфікації – полягає в необхідності застосування типових уніфікованих і стандартизованих елементів функціонування інформаційної системи;
- принцип автоматизації інформаційних потоків і документообігу – передбачає комплексне використання технічних засобів на всіх стадіях проходження інформації від моменту її реєстрації до одержання результатних показників і формування управлінських рішень;
- принцип автоматизації проектування – має на меті підвищити ефективність самого процесу проектування і створення інформаційної системи на всіх рівнях управління, при цьому забезпечується скорочення часових, трудових і вартісних витрат за рахунок введення індустріальних методів;
- принцип ієрархічності передбачає побудову складних інформаційних систем з врахуванням багаторівневої структури системи публічного управління, яка передбачає наявність вищого рівня органів публічної влади, обласного, районного, рівня міст і селищ.

Тож, управління документацією в публічних установах та організаціях – це не тільки технологія, але і система управління всіма масивами і потоками інформацій. Галузеві та загальні системи інформатизації не можна розглядати як локальні системи, вони є взаємообумовленими та взаємодоповнюваними [10, с. 125].

Важливе місце у системі документообігу має порядок ведення ділової документації в установі. Як зазначалось вище, управління суспільством, галуззю народного господарства чи підприємством являє собою з погляду технології процес отримання, обробки і передачі інформації. Переважна частина інформації, яка використовується в управлінні, фіксується. Це обов'язковий елемент управлінської діяльності, оскільки в сучасних умовах

отримувати, зберігати і передавати інформацію можна, лише зафіксувавши її попередньо.

Документ – це засіб закріплення різними способами на спеціальному матеріалі інформації про факти, події, явища об’єктивної дійсності і розумової діяльності людини.

Сукупність документів, оформлених відповідно до певних правил і які використовуються в управлінській діяльності, називаються управлінською документацією [8, с. 38-39].

У службових документах реалізується офіційно – діловий стиль. При складанні тексту документів мають виконуватись певні вимоги, найголовніші з яких такі:

- достовірність і об’єктивність змісту;
- точність;
- повнота інформації;
- максимальна стислість;
- переконливість.

Стиль і зміст тексту визначаються видом документа. Однак у практиці сучасного діловодства склалися загальні вимоги, які застосовують до текстів більшості сучасних ділових документів [16; 17].

Текст службових документів є його найважливішим реквізитом. Він поділяється на логічні елементи, кожен з яких має певне значення. Текст будь-якого документа складається з таких частин:

- вступ – адресат готується до сприйняття теми;
- доказ – викладається суть питання;
- закінчення – формулюється мета, заради якого складено документ.

Закінчення може бути активним чи пасивним. Активне закінчення точно зазначає, яку дію має виконати адресат. Пасивне закінчення інформує про якісь події, обставини, факти [6, с. 70].

За способом викладу матеріалу документи можна поділити на дві категорії:

- 1) документи з високим рівнем стандартизації (ВРС);
- 2) документи з низьким рівнем стандартизації (НРС).

Документи з ВРС складаються за затвердженою формою. Уніфікація як один з напрямків раціоналізації документів втілюється в розробці і застосуванні на практиці типізованих і трафаретних текстів [20].

Типізація текстів – це процес створення тексту-зразка, тексту-стереотипу, на основі якого можуть бути побудовані тексти аналогічного змісту, що відповідають подібним управлінським ситуаціям. При цьому мають бути як найточніше збережені основні конструкції і формулювання тексту-зразка.

Трафаретизація – це процес поділу всієї інформації групи однорідних документів на постійну і змінну з наступним включенням постійної інформації до бланка документа. Отже, трафаретні тексти – це дослівне відтворення постійної інформації з пропусками для подальшого заповнення конкретного документа [1, с. 9-14].

Важливе місце в документознавстві посідають правила оформлення документів. Згідно з ними документ повинен:

- надходити від установи чи юридичної особи, які мають на це право;
- бути юридично правильно оформленим;
- подавати об'єктивні відомості про події, які висвітлює, базуватися на фактах і містити конкретні пропозиції або вказівки;
- бути максимально стислим, але не за рахунок зменшення інформації; без повторень та вживання слів і зворотів, які не несуть змістовне навантаження;
- бути грамотним і зрозумілим кожному, хто його читає. Неграмотно складний документ ускладнює його зрозуміння;
- оформлятися за встановленою формою згідно з реквізитами;
- бути бездоганно відредагованим, мати копії та чернетки;
- складатися на відповідних бланках або папері стандартного формату [12].

Таким чином ми констатуємо, що в Україні класифікація та унормування поводження з документацією знаходяться на досить високому рівні, який певною мірою можна порівняти з міжнародний підходам та стандартами управління документацією.

1.3. Міжнародний підходи та стандарти управління документацією

За прогнозами вчених та фахівців одним з основних чинників впливу на процеси розвитку цифрового суспільства, зокрема впровадження цифрового врядування, в середньостроковій перспективі в Україні є фінансово-економічна криза, яка була підсилена пандемією COVID 19 і в умовах повномасштабної агресії РФ проти України охопила усі сфери життєдіяльності суспільства та держави.

Досвід провідних країн світу показує, що одним з шляхів зменшення негативних наслідків кризи є здійснення відповідної інноваційної політики у сфері розвитку цифрового суспільства та впровадження ефективного цифрового врядування в усіх сферах публічного управління. Слід відзначити, що ще в 2018 році у Програму діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» вперше було включено окремий розділ «Розбудова інформаційного суспільства», в якому серед пріоритетних напрямів було визначено:

1) впровадження в усіх органах виконавчої влади систем електронного документообігу та цифрового підпису, створення умов для інтеграції інформаційних ресурсів державних органів усіх рівнів;

2) забезпечення відкритості інформації та збільшення різноманітності та кількості послуг, що надаються населенню та суб'єктам господарювання державними органами з використанням електронних засобів та Інтернету;

3) підвищення ефективності формування та виконання Національної програми інформатизації; розроблення проекту Публічної цільової програми впровадження в органах публічної влади програмного забезпечення з відкритим кодом; створення нової та вдосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері інформатизації;

4) гармонізація із стандартами ЄС стандартів на ІТ-продукцію та ІТ-послуги [63].

В Україні широко користуються оцінками міжнародних організацій, сформованих на базі різних систем індикаторів та методик. Так за результатами досліджень у 2017-2018 роках Україна посіла у світі: 62-е місце в «Індексі конкурентоспроможності в галузі ІТ»; 51-е місце серед 154 країн за індексом розвитку ІКТ Міжнародного телекомунікаційного союзу; 41 місце серед 192 країн за індексом ООН готовності до цифрового врядування; 62-місце за Індексом мережної готовності (NRI) Всесвітнього економічного форуму тощо [34].

Термін «управління документацією» розповсюджений у світі. У США організація, до компетенції якої належать питання документаційної діяльності, має назву «Національний архів та управління документацією» (National Archives and Records Administration–NARA). Переклад німецького терміна «Schriftgutverwaltung» означає «управління письмовими документами». Англійський термін «Records Management» також перекладається як управління документацією.

Актуальність запровадження європейських стандартів у систему української моделі роботи з документами (управління документацією) продиктована необхідністю міжнародної уніфікації та стандартизації інформаційних процесів. Саме ці реалії зумовили потребу вироблення єдиного міждержавного стандарту з управління документацією ISO 15489–2001 «Інформація та документація – Управління документацією» (ISO 15489–2001 Information and documentation – Records management), який був прийнятий у 2001 р. Міжнародною організацією із стандартизації і в якому управління документацією трактується як галузь управління, що відповідає за ефективний та систематичний контроль зі створенням, прийманням, зберіганням, використанням, передаванням на зберігання та вилученням для знищення документів [5].

Стандартизація управління документацією дозволяє більш ефективно організувати роботу з документами в галузі управлінської діяльності. Саме стандартизація політики та процедур управління документацією забезпечує

наявність належної уваги процесам ведення документації та збереженості всіх документів, а використання стандартної методики та процедур – більш швидкий та ефективний пошук документної інформації. І це насамперед стосується управління документами всіх видів та на всіх носіях, створених або отриманих будь-якою організацією у процесі її діяльності, а також фізичними особами (суб'єктами підприємницької діяльності), які створюють та працюють з документами [6, с. 11].

Відповідно до вимог стандарту ISO 15489–2001, обов'язки та права в галузі управління документацією розподіляються між всіма співробітниками, для яких створення документів є частиною їх праці, і відображаються у відповідних посадових інструкціях. Найважливішою метою визначення відповідальності, повноважень та взаємин у сфері роботи з документацією є створення і збереження системи правил щодо управління документами, яка б ураховувала не тільки внутрішні вимоги але й вимоги зовнішніх зацікавлених осіб.

Традиційна модель організації роботи з документами в Україні передбачає дотримання в межах конкретної галузі та підпорядкованих їй установ та організацій принципу диференціації систем документації відповідно до функцій управління як у конкретній виробничій діяльності, так і в загальному адмініструванні.

Однією з складових цифрового врядування в Україні є реалізація міжнародних проектів. Метою таких різноманітних проектів впровадження цифрового врядування (наприклад EGAP) є ідентифікація стратегій і рішень цифрового уряду для досягнення ефективного управління в цифровому суспільстві. Передбачається розглянути весь спектр управлінської діяльності, включаючи такі функції як надання послуг, вироблення політики, регуляція, а також внутрішні фактори, такі як адміністративні структури, управлінські (адміністративні) процеси і управлінські здібності. Хоча найбільш активний період реалізації таких проектів припадає на початок 2020-их, слід відзначити, що ключовим фактором є акцентування уваги на довгостроковій програмі й

побудові її на основі обговорень щодо кращого управління і модернізації державного управління у період до 2030 року. Це зумовлено зростаючим впливом цифрових технологій та їх запровадженням у державне управління протягом наступних 2–4 років. До речі, проект українсько-швейцарський проект EGAP ставить за мету відповісти на питання, що трапиться після цього [23].

За нашим дослідженням, все ж маємо констатувати, що рівень документування та електронного документообігу в Україні ще не відповідає міжнародним стандартам. Не всі системи електронного документообігу мають експертні висновки за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації та в деяких випадках не відповідають чинному законодавству. На наш погляд це підкреслює нагальність та актуальність питань удосконалення електронного документообігу та інших цифрових рішень у сфері діловодства.

Особливо це стосується і сфери діяльності правоохоронних органів, де документування та документообіг складають значну частину роботи із забезпечення правопорядку та захисту прав і свобод громадян.

Аналіз зарубіжного досвіду формування цифрового врядування дозволяє також виділити деякі принципові положення :

- 1) зосередженість на дійсних потребах громадян і бізнесу (підхід «від життя»);
- 2) використання передових методів і рішень, співробітництво і партнерство з високотехнологічним бізнесом і промисловістю;
- 3) оптимізація процедур взаємин держави, громадян і бізнесу, відпрацювання механізмів цифрової демократії;
- 4) порівняння з приватним сектором якості послуг;
- 5) урахування специфіки потреб різних соціальних верств і груп населення; зосередження уваги на найбільш хворобливих темах суспільства;

б) надання державних послуг через різні канали, включаючи цифрове ТБ, мобільні телефони, розвиток мережі центрів виклику і центрів суспільного доступу;

7) підтримка проектів відомств і місцевих органів влади, здійснення координації і вироблення стандартів, які дозволяють створювати вертикально і горизонтально інтегровані державні мережні ресурси [70].

РОЗДІЛ 2

НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДОКУМЕНТАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

2.1. Загальні механізми здійснення електронного документообігу в правоохоронних органах

Основним джерелом прийняття управлінських рішень в системі правоохоронних органів для якісної реалізації своїх завдань та функцій є достовірна та повна інформація про стан справ на місцях. Тому для володіння актуальною інформацією постає питання про оперативне її отримання з використанням сучасних інформаційно-телекомунікаційних засобів, що має відповідати Конституції України [31] та Концепції цифрового врядування в Україні [61] .

Поступовий і системний перехід органів влади до безпаперового документообігу, автоматизації процесів обліку та контролю виконання документів повинен здійснюватися на основі уніфікованих і стандартизованих форматів даних, сумісних ресурсів. Стан упровадження електронного документообігу в Україні свідчить про необхідність удосконалення як нормативно-правової бази, так і зміни менталітету службовців, які звикли працювати з «паперовими» документами [29].

Для України, у якій поряд з економічними реформами розгортається децентралізаційна реформа, питання формування інформаційної та аналітичної бази для прийняття управлінських рішень в органах влади як на державному, так і регіональному рівнях є особливо актуальним. Ефективна та якісна система інформаційного забезпечення органів влади є невід’ємною складовою професійного функціонування системи публічного управління та місцевого самоврядування.

Упровадження та всебічне використання сучасних інформаційних технологій в управлінській діяльності забезпечує інформаційно-аналітичну підтримку прийняття управлінських рішень на всіх рівнях, супроводжує інформаційну підтримку соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому забезпечує інформаційні потреби державних службовців.

Поняття «цифрове врядування» на сьогодні вже не є цілком невідомим і новим, як це було кілька років тому. Пов'язуючи його з доступом до публічної інформації, можна сказати, що воно є ефективним засобом забезпечення інформування та доступу до інформації фізичними та юридичними особами, а отже, сприяє прозорості та ефективності діяльності влади [24].

Офіційне визначення цифрового врядування — 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 [32].

Цифрове врядування має стати визначальним чинником і каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування, їх взаємодії з користувачами і власними службовцями. Саме тому ключовими елементами електронної публічної служби в Україні, як вказують дослідники, є розбудова електронної взаємодії на всіх рівнях як усередині державних установ, так і між ними, що базується на організації потужних відомчих та національних дата-центрів і мереж обміну електронними даними, а також глобальна модернізація нормативного та організаційного підходів до впровадження інформаційних технологій у сферу публічної служби [36].

Електронний документообіг є наріжним каменем цифрового врядування і має значні переваги порівняно зі звичним, паперовим документообігом. Зокрема, окрім підвищення культури діловодства, забезпечується економія

коштів на тиражування та пересилання значної кількості документів, що вкрай актуально сьогодні за умов обмеженого фінансування місцевих органів влади [22, с. 14].

Уведення в дію законодавства щодо юридичного статусу електронного цифрового підпису дає можливість створювати системи обміну електронними документами, які дають можливість знизити фінансові витрати та витрати робочого часу в органах управління.

За результатами моніторингу органів влади щодо стану впровадження електронного документообігу на кінець 2018 р. впровадження автоматизованих систем діловодства з елементами електронного документообігу в тій чи іншій мірі здійснено у всіх органах публічної влади, за винятком деяких органів місцевого самоврядування. Однак у більшості з них системи електронного документообігу функціонують практично без використання електронних цифрових підписів (печаток) (далі – ЕЦП), тому документи, що циркулюють у системі електронного документообігу, не відповідають вимогам чинного законодавства до електронних документів. Адже згідно із Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» електронний підпис є обов'язковим реквізитом електронного документа, що використовується для ідентифікації автора та/або підписувача електронного документа іншими суб'єктами електронного документообігу. Накладанням електронного підпису завершується створення електронного документа.

Аналіз показав, що на створенні та пересиланні одного електронного документа в середньому заощаджується 1,5 грн. проти паперового аналога. Тому за підсумками 2019 року місцевими органами влади, що входять до відомчої системи електронного документообігу, розрахункова економія бюджетних коштів склала близько 1,5 млн. грн. [30]. Адже запроваджена система електронного документообігу виключає необхідність надсилання паперових версій документів, завдячуючи застосуванню ЕЦП, який за правовим статусом прирівнюється до власноручного підпису і не може бути визнаний недійсним лише через те, що він має електронну форму [47].

Поряд з цим розширення географії електронного документообігу як між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади і органами місцевого самоврядування ускладнюються такими суттєвими питаннями:

- недостатність фінансування на продовження робіт зі створення, впровадження та модернізації систем електронного документообігу органів влади;
- відсутність єдиного регламенту електронного документообігу між органами влади та формату електронного документа і електронного повідомлення для електронного документообігу;
- відсутність єдиних форматів системи електронного цифрового підпису;
- ускладнення, пов'язані з необхідністю долати стереотипи мислення працівників ділових служб, які упродовж багатьох років працювали в системі паперового документообігу;
- потреба в додатковому навчанні персоналу способам володіння сучасними інформаційними технологіями, що використовуються під час створення, передачі та зберігання електронного документа.

Проблеми, що перешкоджають упровадженню електронного документообігу як важливого елемента цифрового врядування в діяльності місцевих органів влади, носять комплексний міжвідомчий характер і не можуть бути вирішені на рівні окремого органу влади [37].

Здійснення електронного документообігу в правоохоронних органах буде ефективним за умов:

- формування єдиної інфраструктури міжвідомчого обміну даними в електронній формі;
- використання стандартизованих форматів даних, протоколів обміну даними і наявності єдиних класифікаторів, довідників, а також доступу до них;
- запровадження обміну електронними документами між органами влади на основі повної сумісності використовуваних ресурсів;

– належного фінансування матеріально-технічного забезпечення ділових служб органів місцевого самоврядування.

Управлінські документи становлять ядро документації установи. В основу управлінської діяльності будь-якої організації покладено процеси отримання інформації, її обробки, прийняття рішення, доведення його до відома виконавців, здійснення контролю, виконання та підбиття підсумків. Особливо велике значення має документаційне забезпечення управління у здійсненні дієвого контролю за виконанням управлінських рішень. Перевірка ж виконання є головною ланкою в організаційній роботі будь-якої установи.

Коли перед державою та суспільством постало багато нових завдань і значно зріс обсяг інформації, стали більш жорсткими і вимоги до якості документів, термінів їх виконання та доведення до виконавців. Проте слід зауважити, що наразі в Україні помітна відсутність чіткої, конструктивної і зрозумілої політики щодо документації та документаційного забезпечення управління. Вітчизняні традиції, світовий досвід засвідчують необхідність державного регулювання питань управління документацією, важливість рішення раціонального скорочення обсягів документообігу в країні.

Актуальною є проблема формування публічної політики у сфері методології управління документацією, що врешті-решт полягатиме у визнанні справочинства невід'ємною частиною управління. На сучасному етапі процеси інституалізації (організаційного оформлення) документаційного забезпечення управління в організаціях поступово трансформуються в управління документацією, під яким розуміється повноцінна управлінська функція організації, реалізація якої розповсюджується на всі стадії життєвого циклу документів, всі види документів і системи документації організації. Відбувається перехід від розуміння роботи з документацією не тільки як з функцією забезпечення, а безпосередньо до управління документацією як основною функцією менеджменту. Вважається доцільним розмежовувати поняття справочинство, документаційне забезпечення управління та управління документацією, дотримуючись думки, що справочинство – це більш формальне

поняття (регламент, правило, умова), що суворо визначає порядок роботи з документами (наприклад, інструкція зі справочинства), а документаційне забезпечення управління – поняття іншого характеру, сутність якого полягає в забезпеченні процесу управління (зокрема прийняття рішення) документованою інформацією, при цьому включаючи в нього аналітичні компоненти, зв'язок управлінських функцій з документами,». Документаційне забезпечення управління – це термін, який характеризує перехідну стадію від традиційного справочинства до управління документацією.

Управління документами є технологію, а також галуззю знань, яка традиційно розширювала можливості системи комп'ютерних файлів. Надаючи користувачам можливість характеризувати свої документи, що зазвичай зберігаються у файлах, системи управління документами допомагають їм зберігати, шукати і використовувати свої документи з меншим ступенем складності і більшою ефективністю, ніж це можливо у файловій системі.

На сьогодні процес управління документами включає в себе додаткові функції, серед яких:

- спільне використання документів для перевірки того, як початково і повторно використовується документ в різних бізнес-проектах.
- електронний огляд для надання користувачам можливості додавати документи до конкретного документу без зміни початкового документу.
- система безпеки документів для укріплення контролю доступу для користувачів до різних документів.
- управління процесом публікації для здійснення контролю за передачею документів у реєстри різних публікаційних процесів.
- інтеграція у виробничому процесі для зв'язку циклу існування документів з людьми, проектами і планами.

Навіщо потрібне управління документами? Із зростанням ваги і переконливості документів процес управління ними стає все більш важливою і загальною організаційною діяльністю. Управління документами дає можливість швидкого доступу до правильної версії будь-якого документу організації в

такому багатому інформаційному просторі. Насамперед, управління документами може:

- скоротити накладні витрати. Використовуючи можливості зберігання електронних даних через функції архівації, можна виключити витрати, пов'язані з побічними та юридичними проблемами фізичного зберігання паперових документів.

- здійснювати рівномірний доступ до інформації. Незалежно від форми, в якій зберігається документ, вся важлива ділова інформація доступна приєднаним організаціям через Інтернет і додатки порталів.

- раціоналізувати бізнес-процеси. Документи можуть маршрутизуватися через складні бізнес-процеси, скорочуючи кількість помилок і витраченого часу.

- здійснювати швидкий доступ до інформації. Великі бази даних мають систему посилань за допомогою метатегів, що дозволяє користувачам знаходити потрібну інформацію за кілька секунд.

- використовувати інформацію в точному вигляді. Документи проходять процес очистки і перевірки, що гарантує безумовну точність даних [52].

Документ – це засіб закріплення різними способами на спеціальному матеріалі інформації про факти, події, явища об'єктивної дійсності і розумової діяльності людини [67].

Сукупність документів, оформлених відповідно до певних правил і які використовуються в управлінській діяльності, називаються управлінською документацією [8, с. 38-39].

У службових документах реалізується офіційно – діловий стиль. При складанні тексту документів мають виконуватись певні вимоги, найголовніші з яких такі:

- достовірність і об'єктивність змісту;
- точність;
- повнота інформації;
- максимальна стислість;

– переконливість.

Стиль і зміст тексту визначаються видом документа. Однак у практиці сучасного діловодства склалися загальні вимоги, які застосовують до текстів більшості сучасних ділових документів.

2.2. Особливості документаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності правоохоронних органів

Інформаційно-аналітичне та документаційне забезпечення управління в правоохоронних органах має свої особливості, адже їх основним завданням є протидія злочинності, а отримання, обробка, аналіз, використання і зберігання інформації про реальні події та явища є ключовими завданнями при розслідуванні злочинів.

Інформаційне забезпечення управління в правоохоронних органах являє собою органічну єдність роботи щодо визначення змісту, обсягів, якості інформації, необхідної для здійснення управління, а також заходів щодо раціональної організації процесів збирання, систематизації, накопичення та обробки цієї інформації шляхом застосування різноманітних методів, методик і технічних засобів

Інформаційне забезпечення управління правоохоронними органами передбачає створення передумов для комплексного вирішення завдань, що стоять перед ними, надання суб'єктами управління науково обґрунтованої інформації для ефективного здійснення управлінських функцій.

Інформаційно-аналітичне забезпечення правоохоронних органів України має три взаємопов'язані компоненти:

1) інформаційні системи, у межах яких здійснюється збирання, накопичення, системне опрацювання, зберігання й надання споживачу необхідної інформації;

2) аналітична робота, що полягає у здійсненні комплексу організаційних заходів і методичних прийомів та опрацюванні й синтезі наявної оперативної та іншої інформації;

3) управлінська діяльність, яка забезпечує прийняття необхідних рішень щодо стратегії й тактики протидії злочинності [40].

Під інформаційно-аналітичним забезпеченням розуміється комплекс заходів щодо збирання, отримання, зберігання, користування, обробки та

накопичення інформації з подальшим її аналізом з метою прогнозування або підведення підсумків діяльності і корегування в залежності від цього подальших управлінських рішень [30].

Будь-яка діяльність поліції реалізовується на принципах верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства та безперервності. Так само і управлінська діяльність здійснюється з дотриманням вимог цих принципів, але для кожного окремого виду діяльності поліції, окрім названих - загальних принципів діяльності поліції, існують, так би мовити, спеціальні.

Проте, для управлінської сфери важливим є не стільки своєчасне ознайомлення з первинною інформацією, скільки випереджувальне виявлення проблемних ситуацій і прогноз розвитку подій. З цією метою у процесі інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності поліції необхідно дотримуватись таких принципів: об'єктивності, достовірності, безперервності, системності, активності, актуальності, ініціативності, цілеспрямованості, повноти, обґрунтованості.

Принцип об'єктивності передбачає, що при виконанні інформаційно-аналітичного забезпечення, особа, яка виконує вищевказану діяльність, безпристрасна до інформаційно-аналітичної діяльності та її результатів. Даний принцип дуже важливий. Він значною мірою знижує ступінь суб'єктивізму при прийнятті рішень. Аналітик є більш вільним від упередженості до своєї думки, менш емоційним у відношенні до природи і джерела інформації, що дозволяє йому спиратися тільки на факти і свої знання.

Принцип достовірності означає, що інформація, яка буде використана в процесі інформаційно-аналітичної діяльності, повинна відповідати критерію істинності.

Принцип безперервності означає, що процес інформаційно-аналітичного забезпечення управління в поліції має тривати постійно, без вихідних та святкових днів.

Принцип системності полягає в тому, що інформаційно-аналітичне забезпечення — це сукупність самостійних дій та заходів, направлена на отримання, обробку та аналіз інформації.

Принцип активності означає, що інформаційно-аналітична діяльність правоохоронних органів щодо виконання завдань, які перед ними стоять, вимагає активних дій, а не відігривання ролі звичайного приймача інформації.

Принцип актуальності передбачає те, що будь-яка інформація (результат інформаційно-аналітичної діяльності) повинна відповідати вимогам часу, місця та обстановки. Інформація має передувати прийняттю рішення і мати прогностичний характер, а не просто констатувати подію або факт. Саме тому аналітичне забезпечення повинно відповідати вимогам наукової обґрунтованості необхідності.

Принцип ініціативності означає, що працівники, які здійснюють інформаційно-аналітичне забезпечення в правоохоронних органах, повинні виявляти розумну ініціативу і творчий пошук оптимальних управлінських рішень в умовах оперативної обстановки, що постійно змінюється. Практика переконує, що безініціативність виконавців перешкоджає досягненню потенційно можливих високих кінцевих результатів інформаційно-аналітичної роботи.

Завдяки принципу цілеспрямованості виявляються конкретні проблеми в діяльності органів та підрозділів поліції, а також розробляються заходи щодо усунення виявлених проблем з метою виконання поставлених завдань. Цей принцип має два рівні вимог до цілей: загальнодержавний та місцевий. Загальнодержавні цілі в контексті діяльності правоохоронних органів — це формування та реалізація державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення публічної безпеки. На місцевому рівні це можуть бути розкриття конкретних злочинів, профілактична робота, виявлення причин та умов вчинення злочинів та їх усунення.

Принцип повноти передбачає, що під час інформаційно-аналітичної діяльності буде використана вся наявна інформація, що стосується вирішуваної проблеми.

Принцип обґрунтованості передбачає, що отримані результати у процесі інформаційно-аналітичної діяльності не лише мають відповідати істині, а й мають бути підтверджені реальними фактами та даними. Крім цього, під час такої діяльності повинні використовуватись сучасні наукові підходи до методик забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності [14].

Варто зауважити, що окремо один від одного принципи не забезпечать ефективності інформаційно-аналітичного забезпечення управління в правоохоронних органах, тому лише комплексна та система діяльність щодо дотримання усіх принципів забезпечить результативність та ефективність прийнятого за допомогою інформаційно-аналітичної діяльності рішення.

Як приклад, можна навести особливості інформаційно-аналітичної діяльності національної поліції України. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», поліція в рамках інформаційно-аналітичної діяльності:

- 1) формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України;
- 2) користується базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ України та інших органів державної влади;
- 3) здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу;
- 4) здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями.

Поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно:

- 1) осіб, щодо яких поліцейські здійснюють профілактичну роботу;

2) виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень, осіб, які їх учинили, руху кримінальних проваджень; обвинувачених, обвинувальний акт щодо яких направлено до суду;

3) розшуку підозрюваних, обвинувачених (підсудних) осіб, які ухиляються від відбування покарання або вироку суду;

4) розшуку безвісти зниклих;

5) установлення особи невідомих трупів та людей, які не можуть надати про себе будь-яку інформацію у зв'язку з хворобою;

6) зареєстрованих в органах внутрішніх справ кримінальних або адміністративних правопорушень, подій, які загрожують особистій чи публічній безпеці, надзвичайних ситуацій;

7) осіб, затриманих за підозрою у вчиненні правопорушень (адміністративне затримання, затримання згідно з дорученнями органів правопорядку, затримання осіб органами досудового розслідування, адміністративний арешт, домашній арешт);

8) осіб, які скоїли адміністративні правопорушення, провадження в справах за якими здійснюється поліцією;

9) зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, осіб, які їх учинили, та результатів розгляду цих правопорушень в судах;

10) іноземців та осіб без громадянства, затриманих поліцією за порушення визначених правил перебування в Україні;

11) викрадених номерних речей, цінностей та іншого майна, які мають характерні ознаки для ідентифікації, або речей, пов'язаних із учиненням правопорушень, відповідно до заяв громадян;

12) викрадених (втрачених) документів за зверненням громадян;

13) знайдених, вилучених предметів і речей, у тому числі заборонених або обмежених в обігу, а також документів з ознаками підробки, які мають індивідуальні (заводські) номери;

14) викрадених транспортних засобів, які розшукуються у зв'язку з безвісним зникненням особи, виявлених безгосподарних транспортних засобів, а також викрадених, втрачених номерних знаків;

15) виданих дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху та дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів;

16) зброї, що перебуває у володінні та користуванні фізичних і юридичних осіб, яким надано дозвіл на придбання, зберігання, носіння, перевезення зброї;

17) викраденої, втраченої, вилученої, знайденої зброї, а також добровільно зданої зброї із числа тієї, що незаконно зберігалася;

18) баз даних, що формуються в процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності відповідно до закону.

Окрім цього, для дієвого прийняття управлінських рішень, що забезпечать досягнення поліцією поставлених перед нею завдань, існує Єдина інформаційна система МВС України, яка містить банки даних оперативно-розшукового, оперативно-довідкового, адміністративного та статистичного призначення. Відповідно до Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України, її метою є об'єднання існуючих в органах та підрозділах внутрішніх справ України інформаційних ресурсів в єдиний інформаційно-аналітичний комплекс із використанням сучасних інформаційних технологій, комп'ютерного та телекомунікаційного обладнання для підтримки оперативно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, суттєвого зміцнення їх спроможності протидії та профілактики злочинності [44].

Одним із завдань, на вирішення яких спрямована ця система, є інформаційне забезпечення управлінської діяльності, підготовка аналітично-довідкових матеріалів. Тобто процес управління в системі МВС України може використовувати отриману інформацію, що міститься в банках даних, з метою обґрунтованого та доцільного прийняття управлінського рішення. Власником даної Інтегрованої системи є МВС України.

В Національній поліції України з метою організації інформаційно-аналітичного забезпечення поліції у 2017 році було створено «Інформаційний портал Національної поліції України», головними завданнями якого є: інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Національної поліції України; забезпечення наповнення та підтримки в актуальному стані інформаційних ресурсів баз (банків) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС України; забезпечення щоденної діяльності органів (закладів, установ) поліції у сфері трудових, фінансових, управлінських відносин, відносин документообігу; забезпечення електронної взаємодії з МВС України та іншими правоохоронними органами [45].

Сьогодні в системі правоохоронних органів України функціонує, постійно оновлюється та використовується велика кількість баз даних: Інтегрована інформаційно-пошукова система «Армор»; Інформаційно-аналітична система «Сова»; Спеціалізована біометрична система «АРГУС»; Інтегрований національний банк даних (ІНБД) про транспортні засоби; Автоматизовані інформаційно-пошукові системи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху («Адмінпрактика», «ДТП», «Водій», «Дорога», «Спецвантаж»); Єдиний реєстр досудових розслідувань; між-відомча база даних «Наркобізнес»; база даних «Рецидивіст»; «STOP FRAUD»; бази даних про зниклих громадян, невпізнані трупи, культурні цінності, мобільні телефони, зброю у розшуку, транспортні засоби у розшуку, осіб, які переховуються від органів влади, та ін.

Окремо слід відзначити ефективне впровадження електронного документообігу у прокуратурі України.

Питання діловодства в прокуратурі врегульовані Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України, що затверджена наказом Генеральної прокуратури України від 24 лютого 2016 року № 103. Цей локальний нормативно-правовий акт відповідає нормам державної системи діловодства. В Інструкції встановлені загальні правила документування діяльності органів прокуратури України, регламентовано порядок роботи з

документами від часу їх створення, надходження до відправлення або передавання в архів прокуратури з урахуванням впровадження інформаційних технологій та електронного документообігу [64].

В Інструкції закріплено порядок приймання, реєстрації, обліку, перекладу, підготовки, оформлення (у тому числі редагування), тиражування, відправлення, контролю за виконанням документів, формування їх у справи, наглядові провадження, зберігання, використання на паперових або електронних носіях та встановлено єдині вимоги щодо створення управлінських документів і роботи зі службовими документами. При цьому вимоги цього документу є обов'язковими для всіх працівників прокуратури. Вивчення положень цієї Інструкції підпорядкованими працівниками забезпечують керівники структурних підрозділів регіональної прокуратури та Генеральної прокуратури України, а також керівники місцевих прокуратур. Вони ж і здійснюють контроль за її виконанням.

Згідно із вимогами Інструкції комп'ютерні (електронні) системи автоматизації документообігу повинні відповідати вимогам законодавчих та інших нормативних актів. Разом із тим робота із зазначеними системами мала врегульовуватись окремими організаційно-розпорядчими документами.

До 2018 року такою електронною системою документообігу був комп'ютерний програмний комплекс "Єдина система статистики та аналізу роботи органів прокуратури України" (ЄССА). Першими розпочали роботу з ЄССА прокурори районного та обласного рівнів, які організували функціонування ЄССА з 01.01.2012 відповідно до наказу Генерального прокурора України від 28.12.2011 № 123. У подальшому, 01.01. 2013 року, розпочав вносити відомості про результати своєї роботи до ЄССА і центральний апарат Генеральної прокуратури України [13].

Враховуючи зміни у діяльності органів влади, пов'язані з процесами цифрової трансформації, Генеральний прокурор України наказом від 28 грудня 2018 року № 266 впровадив в органах прокуратури України в промислову експлуатацію інформаційну систему "Система електронного документообігу

органів прокуратури України” з 1 січня 2019 року [63]. Також керівникам регіональних, місцевих та військових прокуратур було наказано до 1 липня 2019 року забезпечити одночасне ведення діловодства із застосуванням як паперових носіїв, так і засобів зазначеної інформаційної системи .

У чинній Інструкції з діловодства в органах прокуратури України закріплено, що особливості організації електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису, роботи з електронними документами та їх підготовки до передавання на архівне зберігання визначаються наказом Міністерства юстиції [66].

Однак до цього часу все діловодство в органах прокуратури України здійснювалось переважно в паперовому вигляді. Тому електронні підписи прокурори у своїй діяльності не використовували під час створення чи розгляду документів. Тож для прокуратури України, як і для інших органів влади, була притаманною проблема певного гальмування впровадження повноцінного електронного документообігу за відсутності практичного механізму застосування цифрового електронного підпису.

У сучасних реаліях в органах прокуратури України ведення діловодства покладається на службу діловодства. Це може бути окреме управління або відділ у регіональній прокуратурі, Генеральній прокуратурі України, відповідні працівники у місцевих прокуратурах. При цьому керівник прокуратури або один із його заступників здійснює загальне керівництво роботою служби діловодства, про що повинно бути зазначено у розподілі обов’язків. Разом із тим у Генеральній прокуратурі України та регіональних прокуратурах роботу служби діловодства організовує її керівник, який також і контролює стан діловодства. Вимоги керівника служби діловодства з питань діловодства є обов’язковими як для прокурорів, так і для державних службовців, які працюють у прокуратурі. Такі вимоги керівника служби діловодства можуть скасувати тільки керівник прокуратури або його заступник, який за розподілом обов’язків здійснює загальне керівництво роботою служби діловодства.

У свою чергу, керівник служби діловодства в межах наданих йому повноважень зобов'язаний:

- здійснювати контроль за обов'язковим дотриманням в апараті прокуратури, у прокуратурах нижчого рівня вимог державних стандартів та цієї Інструкції;

- забезпечувати періодичну перевірку стану ведення діловодства в апараті прокуратури та прокуратурах нижчого рівня;

- всебічно сприяти раціоналізації та автоматизації процесів діловодства, вживати необхідних заходів щодо оснащення служби діловодства сучасним обладнанням;

- забезпечувати організацію навчання працівників служби діловодства та структурних підрозділів із питань діловодства.

Слід відзначити, що керівники структурних підрозділів прокуратур несуть відповідальність за стан діловодства у цих підрозділах, а у місцевій прокуратурі, що не має структурного поділу, така відповідальність покладається на її керівника або одного із його заступників, який згідно з розподілом обов'язків здійснює загальне керівництво роботою працівників, що ведуть діловодство.

Таким чином, усі питання діловодства в органах прокуратури так чи інакше перебувають у віданні керівників прокуратур і насамперед Генерального прокурора України. Тому для того щоб процес впровадження системи електронного документообігу в організації відбувався більш успішно, необхідна передусім активна позиція керівництва щодо цього процесу, оскільки цифровізація діяльності органів прокуратури сприяє підвищенню якості, результативності та ефективності їх діяльності. Тож вдосконалення існуючих систем інформаційно-аналітичного забезпечення та електронного документообігу має стати нагальним питанням в умовах сьогодення.

У Типовій інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затвердженій постановою

Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 55, визначено вимоги щодо порядку проходження електронного документа з моменту його створення, відправлення або одержання до моменту передавання до архіву установи; а також встановлено засади організації документування управлінської інформації в електронній формі для установ, які тимчасово створюють документи у паперовій формі; загальні засади функціонування та використання системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; оперативний інформаційний обмін з використанням службової електронної пошти [17].

Електронну форму визначено основною формою провадження діловодства в установах. Причому документування управлінської інформації здійснюється в електронній формі із застосуванням електронного цифрового підпису, електронної печатки та електронної позначки часу, крім випадків наявності обґрунтованих підстав для документування управлінської інформації у паперовій формі. Такими підставами у Типовій інструкції визнано:

- документи, що містять інформацію з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом;
- електронні документи, що не можуть бути застосовані як оригінал згідно з вимогами закону;
- документи, вимога щодо опрацювання яких у паперовій формі встановлена актами Кабінету Міністрів України.

Наголосимо, що тільки у цих випадках допускається діловодство у паперовій формі.

Слід погодитись з думкою, що сьгоднішні тенденції стосовно наближення організації роботи органів державної влади до європейських стандартів не дозволяють зволікати зі створенням єдиного процесу організації взаємодії усіх державних інституцій в електронній формі, що має виключити паперовий документообіг. У цьому процесі не можуть бути винятком і органи прокуратури України. Для цього потрібно якомога швидше розробити нову Інструкцію з організації діловодства в органах прокуратури України, що врегульовуватиме питання організації діловодства в електронних форматах.

Також слід вжити ефективних заходів для впровадження у діяльність прокуратури електронного документообігу з метою налагодження взаємодії з іншими державними інституціями та ураховувати їх досвід удосконалення електронного документообігу [26].

Підсумовуючи, цей розділ магістерської роботи, варто зауважити, що інформаційно-аналітична діяльність та її результати є ключовими не тільки для ефективного управління правоохоронними органами, а й для розроблення та реалізації різних програм протидії злочинності, перспективного моделювання правоохоронної та правозастосовчої діяльності у конкретних соціально-економічних і демографічних умовах. Це сприяє управлінню правоохоронними органами як складною системою в мінливому соціальному середовищі, оптимізації самої системи та своєчасному розподілу її ресурсів. Усе це неможливе без розвитку документаційного та інформаційно-аналітичного та технологічного забезпечення в управлінні, яке має бути постійним і безперервним [41].

2.3. Напрями удосконалення системи електронного документообігу у правоохоронних органах

Президентом України проголошено вектор «діджиталізації», який дасть змогу скоротити документообіг та впровадити єдиний порядок документування, організації роботи з документами, побудови єдиної інформаційно-довідкової системи контролю їх використання.

Робота саме правоохоронних органів відповідно до українського процесуального законодавства організована та побудована на опрацюванні і використанні паперових документів із так званим «живим» підписом, з необхідністю їх багаторазового копіювання, доставляння до різних структурних підрозділів, проведення спеціальних нарад, необхідністю погоджень відповідно до ієрархічної субординації та засвідчування належним чином цих копій. Усі ці процедури та процеси затратні щодо персоналу, часу, фінансів і тому малоефективні щодо прийняття управлінських рішень, спрямованих на виконання установою тих безпосередніх функцій, які забезпечують її діяльність. Водночас не варто забувати про інші проблеми, пов'язані із витратами часу на тривалі пошуки необхідної інформації або документа за запитом, а також облаштуванням відповідних місць для їх зберігання.

З огляду на це, перед вибором програмного продукту для правоохоронного органу необхідно з'ясувати, на яку організаційну структуру установи розрахована система (кілька структурних підрозділів чи один), визначити набір функціональних вимог до системи, можливість інтеграції її з іншими програмними продуктами установи, врахувати обсяг документообігу, кількість користувачів тощо.

Визначені технічні характеристики програмного продукту мають відповідати основній своїй меті і впроваджуватися в установах, де чітко врегульовані, достатньо описані діловодні процеси. Необхідно розробити інструкції з організації електронного документообігу з урахуванням особливостей діяльності установи, вимог законодавства, проводити навчання

персоналу. Під час опису електронного документообігу установи у своїх інструкціях не варто нехтувати деталізацією процесів, конкретизацією ролей та визначенням прав та рівнів доступу до інформації, яка міститься в документах, термінів і місця її зберігання, а також способів знищення.

Аналізуючи правові засади документальної діяльності правоохоронних органів, слід зазначити, що деякі з них до сьогодні здійснюють діловодство згідно з локальними Інструкціями з діловодства, які написано було на основі тих типових, що втратили чинність. Покладаючись лише на інституційну пам'ять установи, не поспішають виписувати новітні правила, окремі акти, які б урегулювали документообіг саме правоохоронних органів, що, безперечно, є невід'ємною частиною документообігу загальнодержавного рівня.

Відповідно до Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55 документообіг установ має здійснюватися в електронному вигляді. А положення Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади застосовуються лише до паперових документів і лише у разі наявності визначених законом підстав, які визнані обґрунтованими для створення та/ або опрацювання установами документів у паперовій формі.

Для забезпечення максимальної ефективності, прозорості та оперативності прийняття управлінських рішень необхідна оптимізація та автоматизація процесів діловодства. Інформаційне забезпечення полягає у своєчасному наданні достовірних інформаційних ресурсів у розпорядження особи, яка розробляє або приймає управлінське рішення. Документообіг порівняно з діловодством є ширшим поняттям, що, окрім підготовки документів та роботи з ними, означає ще й виконання документами функції інформаційного забезпечення управлінських рішень.

Організацію діловодства умовно поділяють таким чином:

- документування (фіксування інформації, складання та оформлення документів);
- робота з документами (одержання-відправлення, опрацювання, реєстрація, контроль за виконанням, облік, зберігання, використання, підготовка до передавання на архівне зберігання, знищення) [64].

Таким чином, діловодство має охоплювати всі процеси з моменту створення документа до його знищення чи передавання на архівне зберігання.

Щодо документування, то паперові документи, які не містять інформацію з обмеженим доступом, не розкривають зміст кримінального провадження, не містять персональні дані та іншу охоронювану законом інформацію після отримання службою діловодства за наявності технічного, програмного забезпечення та централізованої форми ведення діловодства мають скануватися в систему електронного документообігу. Це надаватиме змогу фіксувати інформацію в єдиній системі установи. Впровадження електронного документообігу головним чином спрямоване не на вилучення з обігу паперових документів, а на створення достовірної бази даних та ефективного середовища управління й функціонування установи. Щодо роботи з документами слід зазначити, що наявні чинники психологічної готовності керівників та службовців до використання електронних аналогів «живого» підпису на документі, що значно прискорює одержання-відправлення, опрацювання, реєстрацію, контроль за виконанням, облік, зберігання, використання, а також підготовку до передавання на архівне зберігання відповідно до номенклатури справ установи, яка теж має складатися в електронному вигляді.

Разом із тим є проблема доступу та надання інформації установам, організаціям, правоохоронним органам та впровадження електронного документообігу, яка розглядається у книзі М. Демкова та М. Фігеля [21]. Автори розглядають питання правового забезпечення інформаційної безпеки у разі впровадження електронного документообігу в системи електронного уряду в Україні та розробляють власну концепцію цифрового врядування.

Упровадження електронного документообігу в інформаційно-документаційні процеси постійно розвивається в різних країнах світу. Наразі, можна погодитись з думкою, що інформаційне суспільство не є альтернативним для різних суспільно-економічних систем, як не існує альтернативи і для індустріального суспільства, у межах якого співіснували капіталізм та соціалізм. Однак комплекс суспільно-державних підсистем, насамперед соціально-політичних та економічних, а також світогляд і філософські погляди, що сформувалися під їхнім впливом, можуть істотно впливати на терміни переходу в нову стадію цивілізації [4].

Цілком зрозуміло, що електронний документообіг є основою для багатьох напрямів діяльності установ, організацій, органів державної влади, правоохоронних органів та впровадження технології документування, документообігу, однією з основних функцій яких є надання адміністративних послуг у тому числі за допомогою інтернет-технологій.

До найбільш ефективних напрямів використання цифрових технологій та електронного документообігу в традиційному діловодстві належить підготовка документів із використанням цифрових технологій, що здійснюється за правилами і з використанням форм і бланків уніфікованих документів. За потреби тексти виводяться на папір і набувають відповідно до чинних правил форми документів з визначеними обов'язковими реквізитами; електронна передача інформації використовується для прискорення її доставки споживачам з подальшою можливістю виведення документів на папір; актуальним завданням є визначення місця факсимільної передачі документа в системі традиційного діловодства; електронна реєстрація надходження документів у систему передбачає включення в єдину інформаційну систему всіх документів, які створюються в організації або надходять до неї у будь-якій формі на основі єдиних правил реєстрації. До того ж на реєстраційному масиві ґрунтується облік, пошук, контроль виконання документів без створення інших реєстраційних форм.

Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» [50] визначено поняття електронного документа та електронного документообігу та закріплюється визнання юридичної сили електронного документа, визначаються права, обов'язки і відповідальність суб'єктів електронного документообігу. Для запобігання проблемі законодавчо врегульованої ідентифікації широкого використання електронних документів в Україні був прийнятий Закон України «Про електронний цифровий підпис» [49].

Для запобігання проблемі доставляння та отримання документів у процесі впровадження електронного документообігу у разі постійних структурних змін в установі, або перебування працівників у відпустці, відрядженні, на лікарняному, або у разі інших кадрових перестановок для формалізації виробничих процесів необхідно впровадити автоматизовану кадрову інформаційно-аналітичну систему та забезпечити інтеграцію з нею системи електронного документообігу для здійснення автоматичної переадресації конкретного документа до потрібного виконавця, оскільки наявність таких рухів в установі може затримувати передачу масивів інформації в електронному вигляді. А впроваджена система електронного документообігу здатна суттєво спростити та прискорити реалізацію виконання доручених керівництвом установи завдань працівникам.

Водночас під час впровадження електронного документообігу в діяльність правоохоронних органів необхідно враховувати високі вимоги до програмного продукту щодо забезпечення захисту та збереження цілісності даних, адресність та обмеження доступу. Мають бути чітко виписані ролі, рівні доступу та режими опрацювання документів, що затверджується керівником установи. На жаль, як ми відзначали вище, рівень документування та електронного документообігу в Україні не відповідає міжнародним стандартам. Не всі системи електронного документообігу мають експертні висновки за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації та в деяких випадках не відповідають чинному законодавству.

Окремі правоохоронні органи МВС, Національна поліція та інші намагаються створити відомчі системи електронного документообігу. Зокрема Національне антикорупційне бюро України має свою систему електронного документообігу й активно використовує її, зокрема, в управлінських цілях та є учасником Системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (далі – СЕВ ОВВ). У Національному антикорупційному бюро України процеси узгодження та підписання проектів листів, нормативно-розпорядчих документів, доповідних записок здебільшого вже відбуваються із застосуванням електронного цифрового підпису. Переважно внутрішні документи (службові записки, доповідні записки, заяви) реєструються автоматично після підписання їх у системі електронного документообігу підписувачем, що прискорює прийняття управлінських рішень. Оскільки під час вирішення працівниками поставлених завдань, що стосуються дотримання процедур та прийняття процесуальних рішень у встановлені законом короткі строки, за наявності паперового документообігу служба діловодства могла уповільнювати цей процес у зв'язку з проходженням документа спочатку на реєстрацію, потім на резолюцію і лише після підписання резолюції керівником – на видачу до зазначеного виконавця під підпис у картці. Завдяки опрацюванню документів в електронному вигляді і підписанню їх електронним цифровим підписом із процесу підготовки документів та їх підписання з подальшою автоматичною реєстрацією було виключено Відділ документообігу, що значно скоротило шлях проходження документів і є корисним для всіх учасників цього процесу.

Проблема переходу державних правоохоронних органів до електронного документообігу – це процес поступовий, але безповоротний. У суспільстві можуть відбуватися різні зміни, на виникнення яких саме правоохоронні органи, мають бути готові першими відреагувати.

Саме від правоохоронних органів та інших державних органів суспільство очікує взірцевого шаблону, високих стандартів і швидкого

реагування для прийняття управлінських рішень щодо загроз, які постають перед суспільством.

Як зазначає В. Сокурєнко, процес управління без інформації стає неможливим, її відсутність не дає можливості сформулювати завдання та мету управління, провести оцінку ситуації, виділити проблеми, передбачити розвиток подій, підготувати управлінські рішення і проконтролювати їх виконання. Сфера забезпечення правопорядку є надзвичайно мінливою, комплексною та потребує систематичного вдосконалення, взаємодії правоохоронних органів, що можливе лише за умови належного рівня документального та інформаційного аналітичного забезпечення [72].

В правоохоронних органах інформаційно-аналітичне забезпечення – це процес створення оптимальних умов задля задоволення інформаційних потреб та реалізації посадових обов'язків органів державної влади на основі формування та використання інформаційних ресурсів. Метою інформаційно-аналітичного забезпечення правоохоронних органів має бути створення умов для прийняття ефективних управлінських рішень.

Виходячи з проведеного аналізу можемо запропонувати деякі напрямки удосконалення та підвищення ефективності системи електронного документообігу в правоохоронних органах, а саме:

- формування єдиної цифрової інфраструктури міжвідомчого обміну даними в правоохоронних органах;
- використання стандартизованих форматів даних, протоколів обміну даними і наявності єдиних класифікаторів, довідників, а також доступу до них;
- запровадження обміну електронними документами між різними правоохоронними органами на основі сумісності використовуваних ресурсів;
- належного фінансування матеріально-технічного забезпечення ділових служб правоохоронних органів;
- вирішення питання кадрового забезпечення інформаційно-технологічних підрозділів правоохоронних органів влади, постійне підвищення кваліфікації їхніх працівників;

- проведення роз'яснювальної роботи з працівниками правоохоронних органів щодо переваг, які надає перехід на електронний документообіг;
- обов'язкового навчання службовців правоохоронних органів використанню систем електронного документообігу;
- розробки необхідного методичного забезпечення для роботи із системою електронного документообігу в правоохоронних органах;
- підвищення рівня електронної взаємодії між правоохоронними органами, громадянами і бізнесом.

У зв'язку з викладеним вище, на наш погляд, доцільно здійснити комплексне дослідження організаційно-правових засад електронного документообігу правоохоронних органів, що дасть змогу обґрунтувати та сформулювати низку положень, висновків і пропозицій, розробити концепцію документообігу, яка дозволить працівникам правоохоронних органів приймати управлінські рішення та вирішувати поставлені завдання у надзвичайно складних умовах роботи або дистанційно.

Доступність є ключем до застосування і розвитку електронних документів у правоохоронних органах. Це дозволить запровадити та перейти на електронні документи з використанням шаблонів, стандартів, запровадити електронні провадження, що зробить процедури та процеси прозорішими, а також істотно підвищить ефективність праці та якість документів, що готуються у правоохоронних органах.

З розвитком цифрового суспільства та електронних комунікацій, насамперед Інтернету, зростає актуальність застосування цифрових технологій опрацювання документів і поступовому переходу на безпаперовий документообіг, що активно впроваджується у 2021 році на рівні держави.

ВИСНОВКИ

1. У ході дослідження визначено сутність цифрового врядування, його принципи та організаційно-правове забезпечення.

Встановлено, що цифрове врядування має стати визначальним чинником і каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів публічної влади і в тому числі правоохоронних органів, їх взаємодії з громадянами і власними службовцями. Ключовими елементами цифрового врядування, як вказують дослідники, є розбудова електронної взаємодії на всіх рівнях як усередині державних установ, так і між ними, що базується на організації потужних відомчих та національних дата-центрів і мереж обміну електронними даними, а також глобальна модернізація нормативного та організаційного підходів до впровадження інформаційних технологій у сферу публічної служби. Із зростанням ваги і переконливості переваг електронних документів процес управління документацією стає все більш важливою і загальною організаційною діяльністю.

2. Проаналізовано діловодство як складову управлінської діяльності. Визначено, що із зростанням важливості документів процес управління ними стає все більш важливою і загальною організаційною діяльністю. Актуальною є проблема формування публічної політики у сфері методології управління документацією, що полягатиме у визнанні діловодства невід'ємною частиною управління. На сучасному етапі процеси інституалізації документаційного забезпечення управління в організаціях поступово трансформуються в управління документацією, під яким розуміється повноцінна управлінська функція організації, реалізація якої розповсюджується на всі стадії життєвого циклу документів, всі види документів і системи документації організації. Відбувається перехід від розуміння роботи з документацією не тільки як з функцією забезпечення, а безпосередньо до управління документацією як основною функцією публічного управління.

3. Розглянуто міжнародні підходи та стандарти управління документацією.

Встановлено, що рівень документування та електронного документообігу в Україні ще не відповідає міжнародним стандартам. Не всі системи електронного документообігу мають експертні висновки за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації та в деяких випадках не відповідають чинному законодавству. На наш погляд це підкреслює нагальність та актуальність питань удосконалення електронного документообігу та інших цифрових рішень у сфері діловодства. Особливо це стосується і сфери діяльності правоохоронних органів, де документування та документообіг складають значну частину роботи із забезпечення правопорядку та захисту прав і свобод громадян.

4. Досліджено загальні механізми здійснення електронного документообігу в правоохоронних органах.

Визначено проблеми, що спостерігаються у процесі розширення використання електронного документообігу в правоохоронних органах, а саме: недостатність фінансування робіт зі створення, впровадження та модернізації систем електронного документообігу органів влади; відсутність єдиного регламенту електронного документообігу між органами влади та формату електронного документа і електронного повідомлення для електронного документообігу; відсутність єдиних форматів системи електронного цифрового підпису; необхідність подолання стереотипів мислення працівників ділових служб, які упродовж багатьох років працювали в системі паперового документообігу; потреба в додатковому навчанні персоналу способам володіння сучасними інформаційними технологіями, що використовуються під час створення, передачі та зберігання електронного документа.

5. Проаналізовані особливості документаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності правоохоронних органів – прокуратури та поліції. Відзначено, що інформаційно-аналітична діяльність та її результати є ключовими не тільки для ефективного управління правоохоронними органами,

а й для розроблення та реалізації різних програм протидії злочинності, перспективного моделювання правоохоронної та правозастосовчої діяльності у конкретних соціально-економічних і демографічних умовах та з урахуванням даних оперативної обстановки. Це сприяє управлінню правоохоронними органами як складною системою в мінливому соціальному середовищі, оптимізації самої системи та своєчасному розподілу її ресурсів. Усе це неможливе без розвитку документаційного та інформаційно-аналітичного та технологічного забезпечення в управлінні, яке має бути постійним, безперервним, у режимі моніторингу.

6. Визначені напрями удосконалення системи електронного документообігу у правоохоронних органах. Обгрунтовано, що цифрове врядування та впровадження цифрових технологій в процеси управління має стати важливим чинником і каталізатором реформ та трансформаційних перетворень у діяльності правоохоронних органів. Запропоновано напрямки удосконалення та підвищення ефективності системи електронного документообігу в правоохоронних органах, а саме: формування єдиної інфраструктури міжвідомчого обміну даними в електронній формі, перехід на без паперовий документообіг; використання стандартизованих форматів даних, протоколів обміну даними і наявності єдиних класифікаторів, довідників, а також доступу до них, запровадження обміну електронними документами між різними правоохоронними органами на основі сумісності використовуваних ресурсів; вирішення питання кадрового забезпечення інформаційно-технологічних підрозділів правоохоронних органів влади, постійне підвищення кваліфікації їхніх працівників, проведення роз'яснювальної роботи з працівниками правоохоронних органів щодо переваг, які надає перехід на електронний документообіг; обов'язкового навчання службовців правоохоронних органів використанню систем електронного документообігу, розробки необхідного методичного забезпечення для роботи із системою електронного документообігу в правоохоронних органах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антоненко І. Є. Засоби класифікації та словниковий контроль у керуванні документацією / І. Є. Антоненко .– Київ, 2005. – 237 с.
2. Асеев Г. Г. Методологія корпоративного документообігу: схеми і вимоги до них / Г. Г. Асеев. – К. : Вісник Кн. Палати, 2006. – №3. – С. 29–32.
3. Балибардина Р. В. Документознавство та документаційне забезпечення управління: навч. – метод. посіб. / Р. В. Балибардина. – Львів : ВолГУ, 2002. – С. 20–21.
4. Беляков К.І. Інформатизація в Україні: проблеми організаційного, правового та наукового забезпечення : монографія. Київ: КВІЦ, 2008. 576 с.
5. Бездрабко В. В. Проблеми державного управління та наукове забезпечення документально-комунікаційного циклу / В. Бездрабко. – Київ : Вісник Кн. Палати, 2006. – № 7. – С. 50–52.
6. Беспянська Г. Я. Альбом уніфікованих форм документів: навч. посіб. / Г. Я. Беспянська. – М. : Секретарь-референт, 2007. – № 8. – С. 9–14.
7. Беспянська Г. Я. Діловодство й управлінська діяльність в Україні. Уніфікована система ОРД / Г. Я. Беспянська. – М. : Довідник кадровика, 2007. – № 1. С. 69–73.
8. Бибик С. П. Ділові документи та правові папери: Листи, протоколи, заяви, договори, угоди / С. П. Бибик. – Харків, 2005. – 491 с.
9. Блажівська Н., Береза Т. Електронний уряд та інформатизація органів публічної влади / Н. Блажівська, Т. Береза. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/word/50.dos>.
10. Блощинська В. А. Сучасне діловодство: навч. посіб. / В. А. Блощинська. – Київ : Центр навчальної літератури, 2005. – 319 с.
11. Бойко В. М. Особливості впровадження електронного документообігу та цифрового підпису / В. М. Бойко, І. О. Хауха. – Режим доступу : www.nbuiv.gov.ua.

12. Гавриленко С. Д. Документування в організації: допомога секретарю–референту/ С. Д. Гавриленко. – Мінськ: Амалфея, 2002. – 125 с.
13. Гриненко С., ‘Використання сучасних інформаційних технологій в діяльності прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія “Юридичні науки” 251. 2014 № 3 С.49-61Голобуцький О. П., Шевчук О. Б. Електронний уряд / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. – Київ : Атлант UMS, 2002. – 173 с.
14. Давидов Р. М. Принципи інформаційно-аналітичного забезпечення ОВС України. Публічне право. 2016. №. 2. С. 208.
15. Демкова М. С. Цифрове врядування – запорука прозорості та ефективності влади / М. С. Демкова // Юридичний журнал, 2007. – №3 (57). – 126 с.
16. Державна уніфікована система документації. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації.: ДСТУ 4163:2003. – Київ : Держспоживстандарт України, 2003. – 22 с.
17. Деякі питання документування управлінської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року No 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF>
18. Дзюба С. В., Жиляєв І. Б. Цифрове врядування / С. В. Дзюба, І. Б. Жиляєв, С. К. Полумієнко, І. А. Рубан, А. І. Семенченко За ред. А. І. Семенченка. – Київ, 2012 – 90 с.
19. Дітковська М. Ю. Формування інформаційного забезпечення в системі публічного управління : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / М. Ю. Дітковська. – Київ : 2008. – 20 с.
20. Додонова М. И. Сборник методических материалов по курсу «Документационное обеспечение управления» / М. И. Додонова. – М.: ИМПЭ им. А. С. Грибоедова, 2006. – С. 5–15.
21. Доступ до інформації та цифрове врядування / авт.-упор. М.С. Демков, М.В. Фігель. Київ: Факт, 2004. 343 с.

22. Дубов Д. В., Дубова С. В. Основи цифрового врядування : навч. посібник / Д. В. Дубов, С. В. Дубова. – Київ : Центр навчальної літератури, 2012. –176 с.
23. Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади EGAP. - Режим доступу : <https://egap.in.ua/rehion/dnipropetrovska-oblast/>
24. Цифрове врядування та електронна демократія : навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. – Київ : 2017.
25. Загорецька О. Я. Формування і зберігання справ / О.Я Загорецька, 2005. – № 12. – С. 38-39.
26. Казак О. Окремі аспекти діловодства в органах прокуратури України. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2018. № 3(19). С. 1–10. <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/3-2018/kazak.pdf>
27. Кліменко І. В., Линьов К. О. Технології цифрового врядування / І. В. Кліменко, К. О. Линьов – Київ : Центр сприяння інституційному розвитку публічної служби, 2006. – 192 с.
28. Клімушин П. С., Серенок А. О. Цифрове врядування в інформаційному суспільстві / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Харків, 2010. – 312 с.
29. Ключевський В. І. Механізми здійснення електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади / В. І. Ключевський // Управління розвитком. – 2011. – № 10 (107). – С. 191 – 193.
30. Коваль Р.А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управ.: 25.00.02. Запо- ріжжя, 2008. С. 8.
31. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : із змінами, внесеними згідно із Законом від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.
32. Концепція розвитку електронної урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лист. 2017 р. № 797-р - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p>.

33. Корбутяк В.І. Діловодство: навчальний посібник / В.І. Корбутяк, З.О.Топланов. - Рівне, 2010. - 121 с.
34. Кращі практики впровадження цифрового врядування: зарубіжний досвід : метод. матеріали до навч. дисципліни «Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи цифрового врядування» /авт. кол. : К. Синицький, Я. Олійник, М. Міхальова [та ін.] ; за заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської. – Київ : 2016. – 144 с.
35. Кулицький С. П. Основи організації інформаційної діяльності у сфері управління: навч. посіб. – Київ : МАУП, 2002. – 224 с.
36. Лопушинський І. П. Упровадження цифрового врядування в роботу органів виконавчої влади України як вагома складова реформування публічної служби / І. П. Лопушинський // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – С. 195.
37. Лукутін О. В. Перешкоди впровадженню ефективного механізму електронної звітності / О. В. Лукутін, Ю. О. Савенкова. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua.
38. Матвієнко О. Основи організації електронного документообігу : навч. посіб. / О. Матвієнко, М. Цивін. – Київ : Центр учбової літератури, 2008. – 112 с.
39. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – Київ : Знання, 2009.– 282 с.
40. Мовчан А.В. Теоретичні засади інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-розшукової діяльності. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2011. № 2. С. 182-193.
41. Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Основи управління в органах внутрішніх справ України (схеми, визначення, поняття, принципи, основні засади): наочний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2007. 46 с.

42. Палеха Ю. І. Управлінське документування: Навчальний посібник: У 2 ч./ Ю. І. Палеха; М-во освіти і науки України, Європейський ун-т. – 2–е вид.. – Київ : вид-во Європейського ун-ту, 2003. – Ч. 1: Ведення загальної документації: (зі зразками сучасних ділових паперів), 2003. – 327 с.

43. Питання Міністерства цифрової трансформації. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856 URL <https://www.kmu.gov.ua/npras/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919>

44. Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішні справ України: наказ МВС від 12.10.2009 № 436. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1256-09>

45. Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему «Інформаційний портал Національної поліції України»: наказ МВС України від 03.08.2017 № 676. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1059-17>

46. Порядок засвідчення наявності електронного документу (електронних даних) на певний момент часу : постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 680. – (зі змінами та доповненнями від 27.05.2013).

47. Порядок застосування електронного цифрового підпису органами публічної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями публічної форми власності : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 № 1452. – (зі змінами та доповненнями від 14.02.2017).

48. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939 // Закони України. – 2011. – Т. 1. – С. 28 – 34.

49. Про електронний цифровий підпис : закон України від 22.05.2003 № 852-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – (зі змінами та доповненнями від 06.10.2016).

50. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – (зі змінами та доповненнями від 03.09.2015).

51. Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного врядування України : постанова Кабінету міністрів України від 1 жовт. 2014 р. №492 - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014>

52. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади : постанова Кабінету міністрів України від 28 жовт. 2004 р. № 1453 : із змінами, внесеними згідно з постановою КМ № 1700 (1700-2006-п) від 8 груд. 2006 р. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

53. Про захист інформації в інформаційних та телекомунікаційних системах : закон України від 11 жовт. 2001 р. № 2800-ІІ. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

54. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні : указ Президента України від 31.07.2000 № 928/2000.

55. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд : постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 208.

56. Про інформацію : закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – (зі змінами та доповненнями від 06.12.2016).

57. Про національну програму інформатизації : закон України від 04.02.1998 № 74/98 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27. – (зі змінами та доповненнями від 05.01.2016).

58. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 –2015 роки : закон України від 09.01.2007 № 537- V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12.

59. Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій : указ Президента України від 20.10.2005 № 1497/2005.

60. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3.

61. Про схвалення Концепції розвитку електронного врядування в Україні: розпорядження Кабінету міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р

62. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>.

63. Про впровадження в промислову експлуатацію та забезпечення функціонування інформаційної системи «Система електронного документообігу органів прокуратури України»: наказ Генерального прокурора України від 28 грудня 2018 року №266

64. Про затвердження Інструкції з діловодства в органах прокуратури України: наказ виконувача обов'язків Генерального прокурора України від 24 лютого 2016 року № 103.

65. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово–економічної кризи та поступальний розвиток», затверджена Постановою Кабінету Міністрів 20.12.2008 – №1107

66. Порядок роботи з електронними документами у діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання. Наказ Міністерства юстиції України від 11 листопада 2014 року № 1886/5, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 11 листопада 2014 року за № 1421/26198

67. Савицький В.Т. Документ як базове поняття документаційного забезпечення управління. Університетські наукові записки. 2005. № 4 (16). С. 313–318.

68. Сельченкова С.В. Діловодство: практичний посібник. Київ: Інкунабула, 2009, 480 с.

69. Семенченко А. І. Цифрове врядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення / Семенченко А. І. // Цифрове врядування: міжнародний науковий фаховий журнал, 2010. – №1. – С.6-17.
70. Семчук І. В., Мазур В. Г. Електронне управління в органах місцевої влади: стан і шляхи вдосконалення / І. В. Семчук, В. Г. Мазур // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 2. – С .106-112.
71. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ : учебное пособие. Київ: МАУП, 2003. С. 242.
72. Управління органами Національної поліції України : підручник / О. М. Бандурка, О. І. Безпалова та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка. Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 580 с.
73. Чукут С. А. Магістерська програма з цифрового врядування як сучасний інституційний механізм реформування публічного управління / С. А. Чукут, О. В. Загвойська // Цифрове врядування : міжнар. наук. фах. журнал. – 2010. – № 1. – С. 29 – 37.