

О. Е. ЧЕКОТОВСЬКА

*Ольга Едуардівна Чекотовська, аспірант
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України*

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ КАТЕГОРІЇ «ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТ»

У сучасних умовах розбудови України як демократичної, правової, соціальної держави та поставленими завданнями впровадження електронного урядування постає необхідність правового регулювання електронного документообігу як основного механізму організації взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами і суб'єктами господарювання. Проблеми впровадження технологій електронного урядування у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування пов'язані, зокрема, з відсутністю чіткого нормативного регулювання процесів електронного документообігу.

Слід підкреслити, що поява електронної документації стала основною рисою розвитку інформаційного суспільства та електронної демократії у всіх країнах світу. Значний масив сучасної документації все більше переходить у так звану «цифрову» форму. Розуміння сутності документа переноситься з матеріальної складової в інформаційну. Ефективне так зване «електронне урядування» в багатьох державах світу стає основним критерієм розвитку демократії, успішної взаємодії влади з суспільством, яке стає безконтактним, «онлайнним» спілкуванням і що, важливо, неможливим без електронного документообігу.

Впорядкування правовідносин, пов'язаних зі створенням, відправленням, передаванням, одержанням, зберіганням, обробленням, використанням та знищенням інформації, закріпленої в електронних документах в органах державної влади України, набуло особливої актуальності в умовах розвитку нових суспільних відносин – інформаційних.

Зазначена проблематика частково була предметом досліджень провідних науковців у галузі інформаційного права. Зокрема, в Україні питання електронного документу у своїх працях торкалися такі вчені, як: М. М. Дутов, В. С. Цимбалюк, В. М. Брижко, І. В. Клименко, О. А. Баранов, М. Я. Швець, Р. А. Калюжний. Більш детально зазначену проблематику розглянуто в роботах таких російських вчених, як: І. Л. Бачило, В. А. Копилов, С. І. Семілетов та ін.

У процесі розвитку людства інформація, зокрема у формі знань, завжди закріплювалась на тих чи інших носіях, які в сучасних умовах розвитку інформаційних відносин чинне законодавство трактує як документ. Саме слово «документ» (від латинського слова *documentum* – зразок, доказ, свідоцтво) походить від слова *docere* (лат.) – вчити, навчати. Корінь даного слова сягає індоєвропейської мови, де воно означало отримання, передачу або прийом будь-якої речі¹. Доктринальне визначення поняття «документ» можна знайти, наприклад, у В. Я. Дорохова, який визначає цю категорію як письмовий акт встановленої або загальноприйнятої форми, складений певними та компетентними установами, підприємствами, організаціями, посадовими особами, а також громадянами для викладення відомостей про факти або посвідчення фактів, які мають юридичне значення, або для підтвердження прав та обов'язків².

Таким чином, документ виступає, зокрема, зовнішньою формою виразу юридичних фактів, що спричиняють виникнення, зміну чи припинення правовідносин. Саме інформація про юридичні факти відрізняє документ як об'єкт правової науки від об'єкта документалістики. Отже, документи, які встановлюють, змінюють, припиняють або підтверджують права та обов'язки, відносяться до юридичних документів.

У процесі становлення України як незалежної та суверенної держави здійснювалися заходи щодо нормативного врегулювання поняття «документ». Зокрема, визначення такого терміна з різним тлумаченням надається в державних стандартах: ДСТУ 2392-94. Інформація та документація. Базові поняття. Терміни та визначення ДСТУ 2732: 2004. Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять ДСТУ 3017-95. Видання. Основні види. Терміни та визначення.

Сутність поняття документ у інформаційних відносинах розкрита у нормах законодавства, зокрема, Закону України «Про інформацію» у редакції від 13 січня 2011 р. (ст. 1), Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27 січня 1995 р. (ст. 1), Закону України «Про обов'язковий примірник документів» від 9 квітня 1999 р. (ст. 1).

Слід зазначити, що Закон України «Про інформацію» в редакції від 2 жовтня 1992 р. визначав документ як передбачену законом матеріальну форму одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носіїві (ст. 27 Закону). Нині відповідно до нової редакції Закон України «Про інформацію» тлумачить документ як матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі й просторі. Отже, основна ознака документа як матеріального об'єкта залишилась незмінною.

Вітчизняні суспільні відносини, пов'язані зі створенням, відправленням, передаванням, одержанням, зберіганням, обробленням, використанням та знищенням електронних документів, регулюються цілою низкою нормативно-правових актів, серед яких, зокрема, Закон України «Про електронні документи та елект-

ронний документообіг» від 22 травня 2003 р., який встановлює основні організаційно-правові засади електронного документообігу, використання електронних документів, визначає засади державного регулювання електронного документообігу, регулює застосування електронного цифрового підпису як обов'язкового реквізиту електронного документа, визначає правовий статус копії та оригіналу електронного документа тощо.

Відповідно до зазначеного закону електронний документ визначається як документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа (ст. 5). Таке законодавче визначення, на наш погляд, є неповним і не відображає його специфічну (електронну) природу. Отже, важливою проблемою для науки і практики інформаційних відносин є визначення поняття, сутності електронного документа, його характерних ознак, що відрізняють його від традиційного (аналогового) документа.

Так, якщо традиційний (аналоговий) документ може існувати в початковому вигляді протягом досить тривалого часу, то електронний документ може змінюватися в силу особливостей його структури в інформаційно-телекомунікаційних системах. Традиційний документ зберігає свої основні характеристики в процесі його створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення. Електронний документ є незмінним тільки за умови його зберігання в пам'яті комп'ютера, проте він може бути суттєво змінений під час інформаційних дій щодо нього. Розуміння динамічності електронного документа спонукає розглядати його в межах сукупності інформаційних та телекомунікаційних систем, у процесі його реалізації у часі та просторі.

Таким чином, правове регулювання суспільних відносин, пов'язаних з обігом електронного документа, має здійснюватись з урахуванням тих відносин, що виникають у зв'язку з використанням сучасних так званих інформаційних (автоматизованих) систем, тобто організаційно-технічних систем, в яких реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів (ст. 1 «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»).

Слід зазначити, що електронний документ, його форма, в порівнянні з традиційним документом, прямо залежить від інформаційних (автоматизованих) систем, за допомогою яких він існує та які мають тенденцію до швидкісного розвитку, змінювання, а отже, застарівання у міру вдосконалення інформаційних технологій. Саме вони забезпечують особливу (не матеріальну) природу електронних документів. Водночас в умовах швидкої зміни технічних і програмних засобів є підстави для унеможливлення доступу до електронних документів.

Слід зазначити, що в юридичній та навчальній літературі електронний документ визначають, наприклад, як: 1) інформацію, зафіксовану на електронних носіях, яка містить реквізити, що дають змогу її ідентифікувати³; 2) документ, утворений певними та компетентними установами, підприємствами, організаціями, посадовими особами, а також громадянами, зміст якого становлять юридично значимі відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі й навколишньому природному середовищі, що зафіксовані на електронному носії (магнітний диск, лазерний диск тощо), який використовується для запису та зберігання інформації за допомогою електронно-обчислювальної техніки⁴; 3) набір записаних даних у вигляді, що читається комп'ютером, для яких: існує визнана учасниками електронного документообігу або затверджена компетентними органами процедура, яка допомагає однозначно перетворити ці дані на документ традиційного режиму; визнання зазначеної процедури учасниками системи електронного документообігу шляхом традиційного (письмового) документа, або така процедура, санкціонована уповноваженим державним органом⁵.

Проте жодне з наведених визначень, на наш погляд, не розкриває самої сутності електронного документа, а лише розглядає, в якій формі такий вид документів має бути закріплений, яким чином він може використовуватися (за допомогою електронно-обчислювальної техніки) та яка має бути процедура його аутентифікації й ідентифікації, щоб такий документ мав юридичну силу. Можна лише припускати, що електронний документ має виконувати всі функції традиційного документа, містити інформацію про події та явища, що мають юридичне значення, але водночас він має свою специфічну природу, обумовлену його обігом в інформаційно-телекомунікаційних мережах та закріпленні на новому виді носія – електронному носії.

Специфіка електронного документа полягає, зокрема, в тому, що особа здатна сприймати його лише за допомогою спеціальних технічних та програмних засобів. По суті, електронний документ є електронною інформацією, яка передається або приймається у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб. В цьому, зокрема, і полягає основна характерна риса електронного документу. Однак серед спеціалістів має місце ототожнення електронного та паперового документа.

Зокрема, метод аналогії використовує вітчизняний вчений-юрист М. М. Дутов, обґрунтовуючи свою позицію необхідністю створення правової конструкції, що могла б виконувати всі головні функції звичного паперового документа. Автор визначає електронний документ як документ, інформація в якому представлена у електронній формі, включаючи обов'язкові реквізити документа, у тому числі й аналоги власноручного підпису (електронний цифровий підпис)⁶. Дане визначення знайшло своє відображення в Законі України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р., що дає нам підстави вважати його таким, що не відповідає тим суспільним відносинам, які сформувалися в процесі розвитку інформаційних технологій і потребують врегулювання для забезпечення потреби сучасної України як демократичної та правової держави у впровадженні нових методів управління, заснованих на використанні новітніх технологій.

Отже, подібне розуміння сутності електронного документа на сучасному етапі суспільного розвитку перешкоджає, на наш погляд, створенню насамперед адекватної інфраструктури електронної взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, громадян і суб'єктів владних повноважень.

Дещо технократичним є підхід до визначення поняття електронного документа в роботах білоруських фахівців з інформатики В. А. Гадасіна та В. А. Конявського, які під електронним документом розуміють форму представлення документа у вигляді множинності взаємопов'язаних реалізацій в електронному середовищі та відповідних їм взаємопов'язаних реалізацій у цифровому середовищі⁷. Причому, як бачимо, автори розділяють поняття електронного середовища та цифрового середовища, які на нашу думку, є синонімічними і не містять суттєвих відмінностей, що впливали б на процес створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення в системі електронного документообігу. Під реалізацією електронного документа розуміється множинність представлення одного й того самого електронного документа в різних форматах та на різних носіях.

Вважаємо, що такий суто технологічний підхід з акцентом на технічні характеристики та технологічну природу електронного документа не дає змоги включити даний об'єкт (електронний документ) до суспільних відносин, які врегульовані нормами права та пов'язані з формуванням інформаційних ресурсів, створенням і застосуванням інформаційних технологій у різних галузях життєдіяльності людини, суспільства, держави. Тому, на наш погляд підхід В. А. Гадасіна та В. А. Конявського не допомагає зрозуміти сутності електронного документа як об'єкта, щодо якого може здійснюватись нормативно-правове регулювання.

Таким чином, при визначенні поняття «електронний документ» доцільно враховувати технологічну природу електронного документа, проте при цьому не слід позбавляти його інформаційно-комунікаційної функції, яку він виконує як об'єкт правового регулювання інформаційних відносин.

Слід розуміти, що аналоговий та електронний документи можуть містити однакову інформацію, адже обидва є носіями інформації та засобом взаємодії суб'єктів інформаційних правовідносин. Виходячи з визначення, даного Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р., електронний документ – це, насамперед документ. Тому електронний документ має всі його ознаки: зокрема, він є матеріальним носієм, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження, використання та передавання у часі й просторі.

Основною і найбільш важливою відмінністю аналогового та електронного документів є середовище їх функціонування. У період, коли не був розвинутий мережевий обмін інформацією, електронна форма документа була лише одним із етапів його життєвого циклу, тобто документ створювався за допомогою електронно-обчислювальних машин або ЕОМ і потім роздруковувався на паперовому носії для подальшого відправлення, передавання, зберігання, оброблення, використання, знищення. Розвиток науки інформатики призвів до нового розуміння електронного документа, в якому акцент робився на певне електронне середовище, коли міститься документ та яке створюється за рахунок електронно-обчислювальної техніки і поєднує як технічні, так і програмні аспекти. Так, російський вчений у галузі інформатики С. В. Клименко визначає електронний документ як документ, носієм якого є електронне середовище – магнітний диск, магнітна стрічка, компакт-диск тощо⁸. Проте відносити до електронного середовища лише певні матеріальні носії інформації є дещо, на наш погляд, некоректним, адже розвиток інформаційно-телекомунікаційних систем та їх широкий вжиток у приватних та публічних відносинах вимагає застосування більш всеохоплюючого поняття для електронного середовища.

На сучасному етапі для великої кількості інформації, що зафіксована у вигляді електронних документів, електронна форма стає єдиною та постійною, починаючи від створення і закінчуючи зберіганням або знищенням. Таким чином, електронні документи створюються, відправляються, передаються, одержуються, зберігаються, оброблюються, використовуються та знищуються за допомогою інформаційних технологій – цілеспрямованих організованих сукупностей інформаційних процесів з використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування (ст. 1 Закону України «Про Національну програму інформатизації»). Тому, електронне середовище, на нашу думку, можна визначити як сукупність інформаційно-телекомунікаційних систем та інформаційних технологій, які в процесі обробки інформації діють як єдине ціле.

Отже, враховуючи системний підхід до поняття «документ», його основні функції, суттєву відмінність електронного документа від традиційного паперового документа та електронне середовище його обігу, сучасні правові і технологічні підходи до визначення поняття електронного документа та його носія, практику сучасного документообігу та положення вітчизняного законодавства, вважаємо, питання сутності електронного документа в сучасній юридичній науці потребують подальшого поглибленого долідження.

¹ Кушнарєнко Н. Н. Документоведение: Учебник. 8-е изд. / Н. Н. Кушнарєнко. – К.: Знання, 2008. – 456 с. – С. 25.

² Дорохов В. Я. Понятие документа в советском праве // Правоведение. – 1982. – № 2. – С. 50–57. – С. 55.

³ Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде: учебно-практическое пособие / Вершинин А. П. – М.: Городец, 2000. – 247 с. – С. 40.

⁴ Правове регулювання господарських договорів, що вчиняються через мережі електров'язку: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / А. В. Чучковська; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – 20 с. – С. 9.

⁵ Косовец А. А. Правовое регулирование электронного документооборота // Вестник Московского университета. Сер. 11, Право. – 1997. – № 4. – С. 46–60. – С. 53.

⁶ Дутов М. М. Правове забезпечення розвитку електронної комерції: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.04 / НАН України; Інститут економіко-правових досліджень. – Донецьк, 2003. – 17 с. – С. 9.

⁷ Гадасин В. А., Коняевский В. А. От документа – к электронному документу. Системные основы – М.: РФК Имядж Лаб, 2001. – 192 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.pvti.ru/article_29.htm

⁸ Электронные документы в корпоративных сетях: второе пришествие Гутенберга / С. В. Клименко, И. В. Крохин, В. М. Куш, Ю. Л. Лагутин. – М.: ЭКО – ТРЕНДЗ: Анкей, 1999. – 271 с. – С. 33.

Резюме

Розкриваються основні сучасні підходи до визначення поняття «електронний документ». Розглядається сутність електронного документа та його відмінність від традиційного (паперового) документа.

Ключові слова: інформаційне право, інформаційні відносини, документ, електронний документ, електронний документообіг.

Резюме

Статья раскрывает основные современные подходы к определению понятия электронный документ. Рассматривается сущность электронного документа и его отличие от традиционного (бумажного) документа.

Ключевые слова: информационное право, информационные отношения, документ, электронный документ, электронный документооборот.

Summary

The article covers the main modern approaches on definition of electronic document. The matter of electronic document and its distinction of traditional (paper) document are considered.

Key words: information law, information relationships, document, electronic document, electronic document management.

Отримано 15.05.2012

Т. О. ШЕМИГОН

*Тетяна Олександрівна Шемігон, асистент
кафедри Білоцерківського національного аграрного
університету*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРОКУ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ПРАВА ПОВТОРНОГО ПЕРЕБУВАННЯ НА ПОСАДІ КЕРІВНИКА ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Строк обіймання посади керівника вищого навчального закладу – це період у часі, протягом якого особа, яка перебуває на цій посаді, реалізує відповідний адміністративно-правовий статус. Результати роботи керівника за цей час – це в цілому результати освітньої діяльності вищого навчального закладу. Високий рівень безпосереднього управління вищим навчальним закладом, кількість та якість отриманих результатів, всі вони залежать від умов, в яких працює керівник. Правова регламентація діяльності керівника на основі часового фактору зумовлена її виборним характером. У той же час, дотримання періодичності у процесі заміщення цієї посади за умов відсутності обмеження щодо зайняття однією й тією ж особою посади керівника вищого навчального закладу, в сукупності з іншими факторами, створює умови для негативних тенденцій з управління вищим навчальним закладом зокрема, та управління у сфері вищої освіти в цілому. У момент, коли сили суб'єктів законодавчої ініціативи закумульовані на розробці та прийнятті Закону України «Про вищу освіту» в новій редакції, що матиме своїм наслідком реформування галузі вищої освіти, це питання набуває все більшої актуальності.

Проблема правових строків є предметом дослідження одразу декількох галузей права. Свого часу коло вітчизняних та російських дослідників розглядали питання строків у межах теорії права та держави (С. С. Алексєєв, В. Б. Ісаков, П. М. Рабінович, К. Ю. Догадайло), конституційного права (О. О. Карташов, О. А. Вешняков, Г. В. Дегтьов), цивільного права та процесу (Т. М. Вахонєва, П. О. Головатий), кримінального права та процесу (С. О. Заїка, С. Б. Фомін, В. Н. Авдєєв, Г. Б. Петрової) тощо. Безпосередня ж увага до питання строку повноважень та кількарязового обіймання посади керівника вищого навчального закладу державної форми власності не приділялась. Натомість обговорення питання обмеження займання посади після спливу строку встановленого правовими нормами має поширення серед практиків як України, так і зарубіжних країн. Відтак фрагментарність, якою відзначається дослідження порушеної проблеми, зумовлює необхідність більш ґрунтовного її висвітлення.

Метою цієї статті є аналіз вітчизняного законодавства та законодавства іноземних держав щодо правового регулювання строку повноважень та права повторного перебування на посаді керівника вищого навчального закладу державної форми власності, а також визначення подальших перспектив щодо розв'язання цих питань на законодавчому рівні.