

⁵ Толковый словарь по социальным технологиям. 500 терминов. – М., 1994. – С. 220.

⁶ *Ищенко М. П., Руденко І. І.* Людинознавча компетентність керівника, менеджера, спеціаліста. – Черкаси: Відлуння-Плюс, 2003. – 200 с.

⁷ *Рибалка Н. О.* Управління органами прокуратури в умовах реформування: адміністративно-правові засади: дис. ... д.ю.н.: 12.00.07 / Рибалка Наталія Олегівна. – Х., 2013. – 343 с.

⁸ Сутність і роль соціально-психологічних технологій в системі державного управління. В. Гурієвська / Матеріали XVII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Проблеми та перспективи розвитку науки на початку третього тисячоліття у країнах СНД». – С. 30–32.

Резюме

Руденко О. О. Поняття та види організаційних технологій в системі управління органами прокуратури України.

Дану статтю присвячено актуальності дослідження та впровадження у практичну діяльність сучасних організаційних технологій. Наводиться поняття організаційних технологій та визначення їх видів, функцій у процесах вдосконалення організації прокурорської діяльності, підвищення її ефективності в досягненні цілей та завдань, які покладено на прокуратуру в умовах реформування.

Ключеві слова: прокурор, прокурорська діяльність, реформування органів прокуратури, система управління органами прокуратури, організаційні технології, управлінські технології, організаційно-штатні технології, кадрові технології, психологічні технології, інформаційні технології.

Резюме

Руденко А. А. Понятие и виды организационных технологий в системе управления органами прокуратуры Украины.

Данная статья посвящена актуальности исследования и реализации в практическую деятельность современных организационных технологий. Рассматриваются понятие организационных технологий и определение их видов, функций в процессах усовершенствования организации прокурорской деятельности, повышение её эффективности в достижении целей и заданий, которые возложены на прокуратуру в условиях реформирования.

Ключевые слова: прокурор, прокурорская деятельность, реформирование органов прокуратуры, система управления органами прокуратуры, организационные технологии, управленческие технологии, организационно-штатные технологии, кадровые технологии, психологические технологии, информационные технологии.

Summary

Rudenko O. Concept and types of organizational technologies in the management bodies of Prosecution of Ukraine.

This paper focuses on the relevance of research and implementation in practice of modern organizational technologies. We give the concept of organizational technologies and determine their, types, functions, in the process of improving the organization of the judicial activity, enhance its effectiveness in achieving the objectives and tasks assigned to the prosecutor's office in restructuring.

Kew words: prosecutor, prosecution activities, the reform of the prosecution system administration prosecutors, organizational technology, management technology, organizational technology, staffing technology, staffing technology, psychological technology, information technology.

Отримано 25.11.2013

УДК 342.9

О. Е. ЧЕКОВОТОВСЬКА

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

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ

У сучасний період в Україні особливої актуальності набувають питання впровадження електронного документообігу в органах державної виконавчої влади. Перехід органів виконавчої влади до електронної взаємодії – це не тільки підвищення ефективності управлінських процесів, а й забезпечення двостороннього діалогу між владою та суспільством. Проблеми впровадження технологій електронного документообігу у діяльність виконавчої гілки влади пов'язані, зокрема, з відсутністю чіткої владної вертикалі щодо названого вище елементу електронного урядування.

Зазначена проблематика частково була предметом досліджень таких провідних науковців в галузі інформаційного права та електронного урядування, як О. А. Баранов, І. Б. Жилияєв, М. С. Демкова, Ж. В. Кудрицька,

© О. Е. Чекотовська, 2013

Т. В. Джига та ін. Проте проблематика організаційно-правових засад органів виконавчої влади в сфері електронного документообігу до цього часу в українській правовій науці досліджувалась недостатньо.

Метою статті є аналіз функцій та завдань органів виконавчої влади, до компетенції яких належать ті чи інші аспекти електронного документообігу, що, на наш погляд, дасть змогу виявити оптимальний розподіл повноважень щодо впровадження систем електронної взаємодії між органами державної влади.

Так, на підставі аналізу нормативно встановлених повноважень нині питання електронного урядування та впровадження електронного документообігу, крім Міністерства освіти і науки України та Міністерства юстиції України, належать до компетенції наступних органів: Державна архівна служба України, Державна служба з питань захисту персональних даних, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державне агентство з питань науки, інновації та інформатизації України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Так, відповідно до Положення «Про Міністерство юстиції України», затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 395/2011¹, з питань, що стосуються електронного документообігу, Міністерство юстиції є головним органом у системі органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики щодо використання електронного цифрового підпису, формування та забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи, діловодства та створення й функціонування державної системи фонду документації, а також захисту персональних даних.

Зокрема, аналіз функцій, передбачених зазначеним Положенням, дає нам підстави зробити висновок, що Міністерство юстиції на підставі своїх повноважень здійснює організаційні заходи, спрямовані на забезпечення діяльності центрів сертифікації ключів, а також встановлює норми, стандарти та технічні умови функціонування системи електронних підписів в Україні.

Як відомо, електронний цифровий підпис є тим обов'язковим реквізитом електронного документа, який надає йому юридичної сили. Отже, назване вище Міністерство є тим органом державної виконавчої влади, який встановлює умови юридичної сили електронного документа.

Окрім цього, на Міністерство юстиції покладено завдання щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу (п. 4 згаданого Положення). Останнє в контексті впровадження електронного урядування та електронного документообігу як основного елементу електронної взаємодії органів державної виконавчої влади є особливо важливим, адже саме Міністерство юстиції має стежити за відповідністю нормативних актів України, що регулюють питання електронного документообігу, до тих технічних та правових стандартів, які ставляться до систем електронного документообігу в країнах Європейського союзу.

Натомість Міністерство освіти і науки України відповідно до Положення про нього, затвердженого Указом Президента України від 25 квітня 2013 р. № 240/2013², є головним центральним органом виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері інформатизації. Відповідно до компетенції, визначеної у п. 4 зазначеного Положення, Міністерство забезпечує впровадження електронного документообігу в органах виконавчої влади в цілому, визначаючи для цього вимоги до програмного забезпечення та єдиних форматів обміну даними, без чого неможлива електронна взаємодія органів державної виконавчої влади між собою та з фізичними і юридичними особами.

Розглядаючи проблему електронного документообігу як сукупності процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів в органах центральної виконавчої влади, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів, ми стикаємося з ситуацією, коли різні міністерства реалізують різні напрями політики з впровадження електронного документообігу щодо питань, які б мали регулюватися комплексно.

На нашу думку, недоцільним є підхід, згідно з яким питання електронного цифрового підпису належать до компетенції Міністерства юстиції, а питання щодо стандартизації та технічної регламентації у сфері програмного забезпечення та електронного документообігу віднесені до повноважень Міністерства освіти і науки України.

Окрім цього, електронний документ є невід'ємною складовою процесу інформатизації. Проте, як бачимо, окремі аспекти електронного документообігу (зокрема, правове регулювання електронного цифрового підпису) належать до відання Міністерства юстиції України, а забезпечення процесів інформатизації віднесено до відання Міністерства освіти і науки України (наприклад, розробка норм та стандартів технічних регламентів, встановлення єдиного формату обміну даними). Це, на нашу думку, є ознакою непослідовної державної політики в означеній сфері, оскільки зумовлює неузгодженість дій щодо впровадження електронного документообігу, адже ефективний та юридично значущий електронний документообіг можливий лише за умови єдиного правового регулювання, особливо на рівні міністерств.

Зокрема, відповідно до Положення про Державне агентство з питань науки, інновації та інформатизації України, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 437/2011³, через Міністра освіти і науки України спрямовується та координується діяльність Державного агентства з питань науки, інновації та інформатизації України (Держінформнауки України).

Аналіз повноважень Агентства дає нам підстави говорити, що зазначений орган виконавчої влади встановлює технічні та нормативні вимоги з програмних комплексів систем електронного документообігу та

інші необхідні організаційні заходи щодо запровадження електронного документообігу. Вбачається, що зазначені вище повноваження стосовно електронного документообігу нерозривно пов'язані з компетенцією Агентства щодо інтеграції інформаційних систем та ресурсів у Єдиний Урядовий веб-портал, що неможливо здійснити без налагоджених систем електронної взаємодії органів державної виконавчої влади.

Водночас через Міністерство юстиції відповідно до Положення про Державну архівну службу України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 407/2011⁴, та Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 390/2011⁵, спрямовується й координується діяльність Державної архівної служби та Державної служби України з питань захисту персональних даних.

Так, Державна архівна служба крім повноважень, спрямованих на забезпечення архівної справи та ведення діловодства в органах виконавчої влади, а також реалізації функцій щодо створення, зберігання та використання архівних електронних документів, розробляє і затверджує вимоги до оформлення організаційно-розпорядчих документів, виконує функції організації електронного документообігу, підготовки й передачі документів поточного діловодства до архівних підрозділів та реалізує державну інформаційну політику у сфері створення, використання і оновлення державних інформаційних ресурсів (п. 4 Положення про Державну архівну службу України).

Що стосується Державної служби України з питань захисту персональних даних, то до її основних завдань належать формування та реалізація державної політики у сфері захисту персональних даних, а також контроль за додержанням вимог законодавства про захист персональних даних, що передбачено, зокрема, п. 4 зазначеного Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних. Таким чином, усі його функції спрямовані на виконання покладених на нього завдань у сфері захисту персональних даних.

Як було зазначено вище, в Україні реалізація державної політики щодо впровадження електронного документообігу та інших питань, що стосуються даної проблематики, належить до компетенції й органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, як-то: Державний комітет телебачення і радіомовлення України та Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, до якої, зокрема, належить і Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Так, Державний комітет телебачення і радіомовлення України відповідно до Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України, затвердженого Указом Президента України від 7 травня 2011 р. № 559/2011⁶, в питаннях, що стосуються електронного документообігу, реалізує разом з іншими державними органами завдання щодо забезпечення інформаційної безпеки, проводить моніторинг інформаційного наповнення веб-сайтів органів виконавчої влади та надає пропозиції зазначеним органам.

Нарешті, загальну структуру Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України відповідно до Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, затвердженого Указом Президента України від 30 червня 2011 р. № 717/2011⁷, становить спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань організації спеціального зв'язку та захисту інформації – Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації (далі – Держспецзв'язок України). Так, у п. 1 названого Положення визначається, що Держспецзв'язок України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування і забезпечення реалізації державної політики у сферах організації спеціального зв'язку та захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України. Окрім цього, одним із основних завдань цього органу виконавчої влади є забезпечення формування й реалізації державної політики у сфері електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розроблення і впровадження електронного цифрового підпису в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Отже, на підставі проаналізованих повноважень Держспецзв'язку, викладених у п. 4 вказаного вище Положення, ми можемо говорити, що вказаний центральний орган виконавчої влади відіграє визначальну роль у впровадженні системи електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням електронного документообігу, для чого він здійснює правові, організаційні, технічні та інші заходи щодо розвитку систем криптографічного та технічного захисту інформації, в тому числі у сферах захисту державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах, розробляє та затверджує порядок і вимоги щодо захисту державних інформаційних ресурсів, у тому числі систем електронного документообігу, в інформаційно-телекомунікаційних системах, криптографічного та технічного захисту інформації, яка є власністю держави, або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом. Разом із тим Адміністрація встановлює порядок здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства у сфері надання послуг електронного цифрового підпису, а також розробляє та затверджує єдині технічні вимоги щодо створення та захисту Єдиного веб-порталу державних органів, здійснює контроль за виконанням цих вимог, погоджує проекти створення і розвитку систем електронного документообігу та електронного цифрового підпису (в частині захисту інформації) і здійснює державний контроль за додержанням вимог законодавства у сфері надання послуг електронного цифрового підпису (п. 4 Положення).

Таким чином, на Держспецзв'язок покладено повноваження щодо організації та контролю з криптографічного та технічного захисту інформації, що є одним із елементів функціонування електронного документообігу в органах державної виконавчої влади. Проте в частині повноважень щодо затвердження вимог

до акредитованих центрів сертифікації ключів, вимог до єдиного веб-порталу органів виконавчої влади, погодження систем електронного документообігу та електронного цифрового підпису та здійснення контролюючих функцій щодо послуг електронного цифрового підпису, на нашу думку, зазначені повноваження дублюють компетенцію Міністерства юстиції України і Міністерства освіти та науки України, в тому числі органів, які координуються цими міністерствами.

Отже, на підставі виконаного аналізу слід зазначити, що наразі існує проблема, пов'язана з відсутністю єдиного центру із впровадження систем електронного документообігу на рівні органів виконавчої влади. Так, у той час, як Держінформнауки України, що підпорядкований Міністерству освіти і науки України, розробляє стандарти та технічні регламенти у сфері електронного документообігу, програмного забезпечення й обміну інформацією (єдині формати обміну даними) для органів державної влади та місцевого самоврядування, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації бере участь у розробленні й впровадженні електронного цифрового підпису в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, розробляє й затверджує порядок і вимоги щодо захисту систем електронного документообігу, здійснює технічне регулювання криптографічного та технічного захисту інформації, до яких, зокрема, належить цифровий підпис. Захист персональних даних здійснюється окремим органом виконавчої влади, що координується Міністерством юстиції України, не зважаючи на те, що саме зазначений вид інформації є досить вразливим і потребує адекватної правової охорони та технічної захищеності, як і інформація, що здійснює обіг в межах телекомунікаційних систем органів виконавчої влади.

На нашу думку, розділення функцій щодо забезпечення роботи засвідчувальних центрів та центрів сертифікації ключів, технічного регулювання у сфері електронного цифрового підпису і функцій щодо організації криптографічного й технічного захисту інформації, а також державного контролю за додержанням вимог законодавства та технічних вимог у сфері електронного цифрового підпису між центральними органами виконавчої влади – Міністерством юстиції України та Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації – перешкоджає узгодженому та ефективному впровадженню електронного документообігу. Тому доцільно об'єднати їх у компетенції одного органу державної виконавчої влади.

На підтвердження нашої думки слід звернутись до положень Концепції розвитку електронного урядування в Україні, в яких визначено, що проблеми, пов'язані із впровадженням технологій електронного урядування у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, мають міжвідомчий, міжрегіональний характер і не можуть бути вирішені окремими органами виконавчої влади⁸. Тому, на наш погляд, доцільно не розподіляти повноваження щодо впровадження систем електронного документообігу між різними органами виконавчої влади, а визначити єдиний орган, підпорядкований одному міністерству, або орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який би відповідав за реалізацію не тільки державної політики у сфері електронного документообігу, а й визначав вимоги та порядок створення й розвитку окремих елементів електронного документообігу, а також здійснював контроль за дотриманням цих вимог органами державної влади, органами місцевого самоврядування та підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності.

Враховуючи та підтримуючи думку професора В. Б. Авер'янова щодо провідної ролі міністерств у формуванні та реалізації державних політик⁹, а, отже, й політики, спрямованої на впровадження електронного документообігу, на нашу думку, доцільно надати Міністерству юстиції повноваження з формування та впровадження єдиної інтегрованої системи національних електронних інформаційних ресурсів, порядку інформаційної взаємодії органів виконавчої влади через системи електронного документообігу, єдиних форматів та протоколів електронного цифрового підпису, розробки й впровадження норм, стандартів і технічних регламентів у сфері програмного забезпечення, що використовується в електронному документообігу, забезпечення інформаційних потреб органів виконавчої влади, інтерактивного режиму функціонування Урядового порталу та веб-сайтів органів виконавчої влади, контроль за їх наповненням та відповідності вимогам законодавства, повноваження щодо захисту персональних даних.

Слід зауважити, що віднесення до компетенції єдиного міністерства зазначених вище функцій та завдань не виключає створення окремих органів державної виконавчої влади, до повноважень яких будуть віднесені певні аспекти електронного документообігу, проте зазначені органи мають бути прямо підпорядковані міністерству та виконувати завдання, окреслені єдиним планом заходів, розробленим та затвердженим зазначеним міністерством.

Підбиваючи підсумки, вважаємо за необхідне наділити Міністерство юстиції України повноваженнями, що стосуються всіх процесів та стадій впровадження електронного документообігу в органах державної виконавчої влади. Доцільно віднести до компетенції зазначеного Міністерства питання щодо реалізації правових, організаційних та технічних заходів, пов'язаних із розвитком та впровадженням електронного урядування в Україні, де електронний документообіг є лише одним з його складових елементів.

¹ Про затвердження «Положення про Міністерство юстиції України» від 06 квітня 2011 року № 395/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/395/2011>

² Указ Президента України «Питання Міністерства освіти і науки України» від 25 квітня 2013 року № 240/2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/240/2013>

³ Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державне агентство з питань науки, інновацій та інфор-

матизації України» від 8 квітня 2011 року № 437/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/437/2011>

⁴ Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну архівну службу України» від 6 квітня 2011 року № 407/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/407/2011>

⁵ Указ Президента України «Про Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних» від 06 квітня 2011 року № 390/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/390/2011>

⁶ Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України» від 7 травня 2011 року № 559/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/559/2011>

⁷ Указ Президента України «Про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 30 червня 2011 року № 717/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/717/2011>

⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13 грудня 2010 року № 2250-Р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>

⁹ Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с. – С. 292–293.

Резюме

Чекотовська О. Е. Організаційно-правові засади органів державної виконавчої влади в сфері електронного документообігу.

У статті розкриваються основні організаційно-правові засади діяльності органів виконавчої влади в сфері електронного документообігу. Розглядається компетенція органів виконавчої влади з питань електронного документообігу. Автором запропоновано віднести до компетенції Міністерства юстиції як органу, що здійснює організаційні, технічні та правові заходи щодо застосування електронного цифрового підпису (обов'язкового реквізиту електронного документа) та реалізує державну політику в сфері архівної справи та діловодства, повноваження з питань електронного документообігу, розподілені між Міністерством освіти і науки, Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації, Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації та Державним комітетом телебачення і радіомовлення.

Ключові слова: електронне урядування, органи виконавчої влади, електронний документообіг, електронна взаємодія, інформаційне право, інформаційні відносини.

Резюме

Чекотовская О. Э. Организационно-правовые основы органов государственной исполнительной власти в сфере электронного документооборота.

В статье раскрываются основные организационно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти в сфере электронного документооборота. Рассматривается компетенция органов исполнительной власти относительно вопросов электронного документооборота. Автором предложено отнести к компетенции Министерства юстиции как органа, который осуществляет организационные, технические и правовые меры касательно применения электронной цифровой подписи (обязательного реквизита электронного документа), а также проводит государственную политику в сфере архивного дела и деловодства, полномочия по вопросам электронного документооборота, которые распределены между Министерством образования и науки, Государственной службой специальной связи и защиты информации, Государственным агентством по вопросам науки, инноваций и информатизации и Государственным комитетом телевидения и радиовещания.

Ключевые слова: электронное правление, органы исполнительной власти, электронный документооборот, электронное взаимодействие, информационное право, информационные отношения.

Summary

Chkotovska O. Organizational and legal aspects of state executive authority in electronic document management.

Main legal and organizational principles of activity of executive authorities in the field of electronic document management are covered in the article. Competence of executive authorities concerning issues of electronic document management is examined. The author proposes to attribute to competence of Ministry of justice as the authority which carries organizational, technical and legal arrangements concerning application of digital signature (mandatory requisite of electronic document) and implements state policy on archives and record-keeping powers, which divided between Ministry of education and science, State service of special communication and information protection, State agency of science, innovation and informatization, State committee for television and radio broadcasting.

Key words: electronic governing, executive authorities, electronic document management, electronic interaction, informational law, information relationships.

Отримано 22.11.2013