

УДК 004.91:651.012:352/354

DOI <https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series18.2023.39.06>

Зицик С. Г., Вісин В. В.

ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена правому врегулюванню електронного документообігу в органах публічної влади. Досліджено яким чином в системах електронного документообігу визначаються механізми, алгоритми та протоколи електронної ідентифікації суб'єктів інформаційних правовідносин, які не є представниками органів публічної влади.

Вказується на проблему різного підходу публічних органів влади до ідентифікації та автентифікації особи в базах даних і системах електронного документообігу за допомогою номера мобільного телефону, реєстраційного номеру облікової картки платника податків, електронної пошти, електронного цифрового підпису (печатки) або паспортних даних. Інколи ідентифікація відбувається за допомогою встановленого спеціального програмного забезпечення в поєднанні з іншими засобами, зокрема ідентифікація обличчя за фото.

Розглядаються проблеми, які необхідно вирішити на шляху до цифровізації: зростання кіберзлочинності в умовах збільшення кількості інформаційних систем; неузгодженість у виборі ідентифікаторів, відсутність підтвердження ідентифікаційних даних; використання в системах реєстрації та контролю доступу до інформаційних систем технологічно несумісних механізмів, алгоритмів і протоколів електронної ідентифікації та впізнання; неналежний рівень цифрової грамотності, обізнаності та забезпечення цифровою технікою різних верств населення, що збільшує ризики неотримання (неналежного отримання) адміністративних послуг, обмеження можливості для самостійної комунікації з органами публічної влади.

Вказується на необхідність налагодження між органами публічної влади дієвого електронного обміну довідковою інформацією з баз даних, врегулювання питання підпису або його аналогу при заповненні електронної форми для отримання адміністративної послуги або при направленні звернення на адресу електронної пошти. Обґрунтовується необхідність впровадження уніфікованої системи ідентифікації (автентифікації) фізичних та юридичних осіб для взаємодії та отримання на один аккаунт (одну електронну пошту, один номер мобільного телефону, один електронний кабінет) повідомлень від усіх органів публічної влади із внесенням змін до відповідних нормативних актів.

Ключові слова: електронний документообіг, органи публічної влади, цифрова ідентифікація, електронні документи.

Завдяки цілеспрямованій політиці органів державної влади, враховуючи активний розвиток інформаційних, цифрових технологій, які охопили усі сфери життя людини та громадянського суспільства, нормативне урегулювання здійснення електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису, на сьогодні переважна більшість листів між органами публічної влади надсилається в електронному вигляді. Оскільки активне використання цифрового середовища призводить до великої кількості кіберінцидентів, електронний документообіг потребує постійного забезпечення кібербезпеки за допомогою таких інструментів як криптографічний захист інформації, удосконалення кваліфікованих електронних довірчих послуг, запровадження організаційно-технічної моделі кіберзахисту тощо.

Електронні листи активно використовуються в діяльності підприємств, установ та організацій, що у значній мірі зменшує офісні витрати, зменшує витрату часу на формування та пересилання повідомлень, а також сприяє контролю за рухом кореспонденції, зменшенню рівня корупційних ризиків. Господарські договори, засвідчені за допомогою електронного цифрового підпису, мають значний ступінь захисту від незаконного доступу, підробки та втручання у дані.

При врегулюванні правовідносин органів публічної влади з іншими суб'єктами виникає проблема їх цифрової ідентифікації та визначення шляхів взаємного надсилання електронних документів та повідомлень. Лист або повідомлення, надіслані на адресу електронної пошти без застосування електронного цифрового підпису за своїм змістом не є електронними документами, але підлягають обов'язковому розгляду.

Дослідженням проблем інформатизації діяльності органів публічної влади займалися Петренко Н. О., Білоус В. В., Копняк К. В., Ключевський В. І., Ковтанюк Ю. С., Писаренко В. П., Асанова Л. М., Машкаров Ю. Г., Семенченко А. І., Краковська А. Є., однак у дослідженнях науковців належної уваги не приділено законодавчому врегулюванню шляхів комунікації із суб'єктами інформаційних правовідносин поза системою органів публічної влади. Їх праці переважно спрямовані на визначення актуальності впровадження електронного документообігу, визначення понять «електронна печатка», «електронний цифровий підпис», вдосконалення інтерфейсу, функціональних можливостей і програмного забезпечення систем електронного документообігу в органах публічної влади, а також на врегулювання питань електронного урядування.

Загалом електронні повідомлення можна поділити на ті, що відповідають Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» та мають електронний підпис та/або електронну печатку і ті, що не вважаються електронними документами, але є обов'язковими для розгляду, зокрема електронні звернення громадян, юридичних осіб, пропозиції щодо укладення договорів, акти виконаних робіт тощо. Інколи виникають технічні труднощі колективного підписання документів за допомогою електронного цифрового підпису.

Обов'язкові реквізити електронного документа мало чим відрізняються від паперового, особливістю створення електронного документа є необхідність застосування електронного цифрового підпису та електронної печатки (за наявності).

Враховуючи практику розгляду справ у судах, до документальних електронних доказів у процесуальних кодексах також відносять веб-сайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних, відеофіксацію правопорушень, відеофіксацію процесуальних дій та інші дані в електронній формі.

Автоматизовані інформаційні системи дозволяють виготовляти, погоджувати, підписувати і направляти електронні листи як усередині установи так і зовні. Якщо системи електронного документообігу між державними органами і органами місцевого самоврядування можливо синхронізувати і відмовитись від використання паперових документів, то для обміну кореспонденції з фізичними особами, суб'єктами господарювання та іншими юридичними особами необхідно ідентифікувати їх цифровий акаунт.

На цьому етапі виникає проблема різного підходу публічних органів влади до ідентифікації та автентифікації особи в базах даних і системах електронного документообігу за допомогою номера мобільного телефону, реєстраційного номеру облікової картки платника податків, електронної пошти, електронного цифрового підпису (печатки) або паспортних даних.

Інколи ідентифікація відбувається за допомогою встановленого спеціального програмного забезпечення в поєднанні з іншими засобами, зокрема ідентифікація обличчя за фото.

Слід погодитись із думкою Петренко Н. О., яка до головних проблем, які потребують розв'язання у процесі упровадження цифровізації, віднесла:

- зростання кіберзлочинності в умовах збільшення кількості інформаційних систем, які використовують персональні дані;
- відсутність захищеного обміну ідентифікаційними даними фізичних та юридичних осіб, які обробляються в інформаційних системах державних органів і приватного сектору, неузгодженість у виборі ідентифікаторів, відсутність підтвердження ідентифікаційних даних;
- використання в системах реєстрації та контролю доступу до інформаційних систем технологічно несумісних механізмів, алгоритмів і протоколів електронної ідентифікації та впізнання [1, с. 117].

Ще однією перешкодою на шляху цифровізації є неналежний рівень цифрової грамотності, обізнаності та забезпечення цифровою технікою різних верств населення, що збільшує ризики неотримання (неналежного отримання) адміністративних послуг, обмеження можливостей для самостійної комунікації з органами публічної влади.

Автоматизація органів публічної влади в Україні найчастіше відбувалася розрізнено, без наявності загального центру, що спрямовує і координує розвиток електронного урядування та електронної демократії. Для паперового документообігу в органах виконавчої влади існує

єдиний регламент, затверджений відповідною постановою Кабінету Міністрів України. Проблема полягає у відсутності єдиних стандартів електронного документообігу, застосуванні різнотипних систем документообігу в органах влади, неузгоджених між собою щодо взаємодії нормативно, організаційно, семантично та технічно. Проблема несумісності відомчих інформаційних систем ще більш загострилася при створенні в Україні Єдиного державного порталу адміністративних послуг, оскільки відомчі системи не призначені для обміну даними між собою, що є необхідною умовою надання електронних публічних послуг. Зазначене вище обумовлює необхідність створення єдиної системи електронної взаємодії, яка являє собою набір типових рішень і стандартів, що дозволяють інформаційним системам відомств різних рівнів, будь то державні або місцеві, безперешкодно взаємодіяти між собою, а також з Єдиним порталом державних послуг [2, с. 7].

Вирішення цієї проблеми полягає у належній реалізації Національної програми інформатизації, яка спрямована на забезпечення:

- 1) розробки, впровадження та застосування інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні, місцевому самоврядуванні та суспільному житті;
- 2) реалізації та впровадження заходів, спрямованих на розвиток електронного урядування та електронної демократії;
- 3) створення та розвитку системи державних інформаційних ресурсів;
- 4) рівного доступу до інформаційно-комунікаційних технологій та підвищення рівня освіченості громадян з питань інформаційно-комунікаційних технологій;
- 5) удосконалення процедури надання публічних (електронних публічних) послуг;
- 6) організації інформаційної взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування за допомогою електронного документообігу;
- 7) створення систем інформаційної та аналітичної підтримки діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування;
- 8) підвищення ефективності вітчизняного виробництва шляхом використання інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій;
- 9) створення умов для розвитку господарської діяльності у сфері інформатизації [3].

Через електронний кабінет платника податків громадянин може отримати податкову консультацію, подати податкову декларацію, податкову звітність, внести зміни до звітності, подати заяву та отримати довідку, перевірити стан розрахунків з бюджетом.

Органи місцевого самоврядування повідомляють отримувача послуги про результати наданої адміністративної послуги, як правило, за допомогою SMS-повідомлення.

За допомогою електронного кабінету на порталі електронних послуг Пенсійного фонду України можна, зокрема, подати заяву на призначення житлової субсидії, при цьому потрібно надати довідку про склад сім'ї.

Цифровізація адміністративних послуг полягає у тому, щоб особа для отримання послуги могла звернутися з електронною заявою і надати лише ті відомості, які відсутні у базах даних державних органів або органів місцевого самоврядування.

Виникає актуальне питання чому усі державні органи, яким для прийняття рішення необхідна довідка про склад сім'ї, не отримали доступ до відповідної бази даних. Адже Кабінетом Міністрів України розробляються і впроваджуються дієві правові механізми взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, зокрема «Трембіта», що дозволяють здійснювати обмін даними без участі людини, значно пришвидшують процес надання послуг, зменшують можливість механічних помилок та корупційних ризиків [4].

Крім зазначених вище проблем та аспектів, правовий аспект цифровізації адміністративних послуг також має недоліки, які потребують вирішення. Дані проблеми можна виявити на окремих етапах отримання послуги. Так, наприклад, на першому етапі надання адміністративної послуги – подачі заяви ми зустрічаємося з проблемою відсутності визначення питання легітимізації електронної форми заяви, що заповнюється безпосередньо на WEB-сторінках. На сьогодні існує два варіанти заповнення електронної форми заяви – завантаження заяви, її заповнення та подальша передача із застосуванням електронного цифрового підпису (дана процедура

законодавчо визначена), а також за допомогою заповнення екранної форми заяви безпосередньо на WEB-сторінці. І саме другий варіант потребує правового врегулювання. Наразі відсутній механізм, який повинен врегульовувати питання підпису або його аналогу саме екранної форми, що є необхідним для підтвердження волевиявлення сторін, внаслідок чого відсутня можливість ідентифікації суб'єкта отримання послуги [5, с. 333].

Сервіс «електронний суд» дозволяє учасникам судового процесу надсилати до суду процесуальні документи, докази, отримувати рішення суду та брати участь у засіданнях суду у режимі відеоконференції.

На думку Білоуса В. В., розроблення інтегрованої інформаційної системи судочинства, забезпечення всебічного впровадження інформаційних технологій і телекомунікаційних засобів, належна підготовка та перепідготовки суддів і працівників судів у галузі сучасних інформаційних технологій неодмінно призведуть до того, що електронне судочинство порівняно з традиційним більшою мірою гарантуватиме доступ до правосуддя, швидкість розгляду справ судами, сприятиме якості судових рішень, контролю сторін за розглядом справи та економії судових витрат, посилить змагальність і публічність судових процесів.

Електронний формат проведення судового процесу має розв'язати також проблему неефективних процедур офіційних повідомлень і запитів, обміну змагальними документами, керування справою з боку судді тощо [6].

На сьогодні у Верховній Раді України на розгляді знаходиться доопрацьований проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання електронних адрес» [7], згідно з яким юридичні особи (у тому числі державні органи та органи місцевого самоврядування) та фізичні особи-підприємці в обов'язковому порядку упродовж 6 місяців з дня набрання чинності законом зобов'язані будуть подати держреєстратору відомості про свою адресу офіційної електронної пошти в ЄДРПОУ.

Ухвалення законопроекту комплексно не вирішить проблему електронної ідентифікації особи, оскільки ряд законів уже передбачає використання електронних кабінетів (а не електронної пошти) для листування чи участі у судовому процесі, а також отримання результатів адміністративних послуг за допомогою SMS-повідомлення.

У зазначеному законопроекті доцільно було б уніфікувати цифрову ідентифікацію особи в усіх органах державної влади та органах місцевого самоврядування з використанням інтегрованого програмного забезпечення та електронного цифрового підпису, наприклад, на платформі програмного забезпечення «Дія».

На практиці може виникнути ситуація, коли особа реєструється в численних електронних кабінетах різних державних установ не для професійної діяльності (для отримання довідок, результатів адміністративних послуг, участі у судовій справі про стягнення аліментів) і в подальшому не перевіряє наявність листів. У такому випадку колишні чоловік/дружина, що реєструвались в «електронному суді» та автоматизованій системі виконавчого провадження лише з метою розлучення, можуть дочекатись виселення з квартири при несплаті комунальних послуг, адже суд і державний виконавець законно вважатимуть, що надіслані повідомлення все ж таки були отримані адресатами.

Отже, на сьогодні назріла необхідність впровадження уніфікованої системи ідентифікації (автентифікації) фізичних та юридичних осіб для взаємодії та отримання на один аккаунт (одну електронну пошту, один номер мобільного телефону, один електронний кабінет) повідомлень від усіх органів публічної влади із внесенням змін до відповідних нормативних актів.

Використана література:

1. Петренко Н. О. Цифровізація державних адміністративних послуг в Україні. *Право і Суспільство*. 2020. № 2. С. 117.
2. Семенченко А. І., Дрешпак В. М. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посіб. Частина 14 : Електронна взаємодія органів публічної влади. Київ, 2017. 60 с.
3. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 01.12.2022 № 2807-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#n191> (дата звернення: 21.05.2023).

4. Деякі питання електронної взаємодії електронних інформаційних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 № 606 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.05.2023).
5. Краковська А. Є. Цифровізація адміністративних послуг в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія : Право*. 2022. Випуск 70. С. 333.
6. Білоус В. В. Інноваційні напрямки інформатизації судочинства. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2011. Вип. 11. С. 105.
7. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання електронних адрес: Постанова Верховної Ради України від 16 листопада 2021 року № 1876-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1876-20#Text> (дата звернення: 21.05.2023).

References:

1. Petrenko N. O. (2020). Tsyfrovizatsiia derzhavnykh administratyvnykh posluh v Ukraini [Digitization of state administrative services in Ukraine]. *Pravo i Suspilstvo*, no. 2. S. 117 [in Ukrainian].
2. Semenchenko A. I., Dreshpak V. M. (2017). Elektronne uriaduvannia ta elektronna demokratia : navch. posib. Chastyna 14: Elektronna vzaiemodiia orhaniv publichnoi vlady [E-governance and e-democracy: training. manual Part 14: Electronic interaction of public authorities]. Kyiv, 60 s. [in Ukrainian].
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2022). Pro Natsionalnu prohramu informatyzatsii: Zakon Ukrainy vid 01.12.2022 № 2807-IX [About the National Informatization Program: Law of Ukraine dated December 1, 2022 No. 2807-IX]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, no. 2, art. 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#n191> [in Ukrainian].
4. Kabinet Ministriv of Ukraine (2016). Deiaki pytannia elektronnoi vzaiemodii elektronnykh informatsiinykh resursiv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.09.2016 № 606 [Some issues of electronic interaction of electronic information resources: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 8, 2016 No. 606]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, no. 73, art. 2455. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
5. Krakovska A. Ye. (2022). Tsyfrovizatsiia administratyvnykh posluh v Ukraini: problemy ta perspektyvy rozvytku [Digitization of administrative services in Ukraine: problems and development prospects]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu. Seriiia : Pravo*, no. 70. S. 333 [in Ukrainian].
6. Bilous V. V. (2011). Innovatsiini napriamky informatyzatsii sudochnystva. *Teoriiia ta praktyka sudovoi ekspertyzy i kryminalistyky* [Innovative directions of informatization of the judiciary]. no. 11. S. 105 [in Ukrainian].
7. Verkhovna Rada of Ukraine (2021). Pro pryiniattia za osnovu proektu Zakonu Ukrainy pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vykorystannia elektronnykh adres: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 16 lystopada 2021 roku № 1876-IX [On the adoption as a basis of the draft Law of Ukraine on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Use of Electronic Addresses: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated November 16, 2021 No. 1876-IX]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, no. 92, art. 5930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1876-20#Text> [in Ukrainian].

Zytsyk S., Visyn V. Electronic document circulation in public authorities

The article is devoted to the legal regulation of electronic document circulation in public authorities. It has been studied how mechanisms, algorithms and protocols of electronic identification of subjects of informational legal relations who are not representatives of public authorities are defined in electronic document circulation systems.

The problem of different approaches of public authorities to the identification and authentication of a person in databases and electronic document management systems using a mobile phone number, registration number of a taxpayer's registration card, e-mail, electronic digital signature (stamp) or passport data is indicated. Sometimes the identification takes place with the help of installed special software in combination with other means, in particular the identification of a face by a photo.

The problems that must be solved on the way to digitalization are considered: the growth of cybercrime in the conditions of an increase in the number of information systems; inconsistency in the choice of identifiers,

lack of confirmation of identification data; the use of technologically incompatible mechanisms, algorithms and protocols of electronic identification and recognition in the systems of registration and control of access to information systems; Inadequate level of digital literacy, awareness and provision of digital technology for various segments of the population, which increases the risks of non-receipt (improper receipt) of administrative services, limiting the ability to independently communicate with public authorities.

It is pointed out the need to establish an effective electronic exchange of reference information from databases between public authorities, to settle the issue of a signature or its analogue when filling out an electronic form for receiving an administrative service or when sending an application to an e-mail address. The necessity of implementing a unified system of identification (authentication) of individuals and legal entities for interaction and receipt of messages from all public authorities with amendments to the relevant regulatory acts is justified.

Key words: *electronic document circulation, public authorities, digital identification, electronic documents.*