

УДК 35004.031:55(035)

Ключевський Володимир Іванович,
начальник відділу аналітично-контрольної роботи апарату
Херсонської обласної державної адміністрації,
магістр державного управління,
аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

Анотація. У статті аналізується сучасний стан організації та здійснення електронного документообігу в діяльності місцевих органів влади як складової електронного урядування з визначенням проблемних питань і концептуальних підходів щодо їх вирішення.

Ключові слова: електронний документообіг, електронне урядування, органи виконавчої влади, управлінські рішення

Ключевский В.И. Концептуальные основы организации электронного документооборота в местных органах власти

Аннотация. В статье анализируется современное состояние организации и осуществления электронного документооборота в деятельности местных органов власти как составляющей электронного управления с определением проблемных вопросов и концептуальных подходов к их решению.

Ключевые слова: электронный документооборот, электронное управление, органы исполнительной власти, управленческие решения

Klutsevskiy V. Conceptual bases of organization of electronic circulation of documents in the local bodies of authority

Annotation. This article analyses the modern way of organization and realization of electronic circulation of documents in the bodies of executive authority, as the main part of electronic government, with the determination of problem questions and conceptual ways to solve.

Key words: electronic circulation of documents, electronic government, the bodies of executive authority, government decisions

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сьогодні серед пріоритетів державного управління є розвиток електронного урядування – як один з інструментів розвитку інформаційного суспільства, упровадження якого створюватиме умови для відкритого і прозорого управління.

Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності діяльності органів державної влади

та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [4].

Головною складовою електронного урядування повинна стати система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів як основа розвитку систем електронного документообігу – високотехнологічного і прогресивного підходу до підвищення ефективності роботи державних установ та організацій.

Упровадження систем електронного документообігу має ґрунтуватися на концептуальних підходах у побудові як моделі системи, так і формуванні інформаційної взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Поширення інформаційних технологій, рівень якого є незначним, у більшості випадків не має системного характеру. Місцевими органами влади проводиться робота з опрацювання документів переважно в паперовому вигляді, що значно ускладнює оперативне вжиття заходів для вирішення проблемних питань, своєчасне надання адміністративних послуг і довідкової інформації з питань діяльності державних органів.

Особливо важливого значення набуває поширення систем електронного документообігу в органах місцевого самоврядування, що мають найбільшу структурну та територіальну розрізненість, однак потребують постійної взаємодії для узгодженої реалізації державної політики на місцях.

Розробка та впровадження єдиної системи електронного документообігу в місцевих органах влади є актуальним завданням на цей час у сфері впровадження сучасних інформаційних технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом до проблеми впровадження електронного урядування в роботі органів виконавчої влади зверталися К. Вознюк, Н.Грицьк, Н. Драгомирецька,

О. Загаєцька, О. Загвойська, К. Линьов, І. Лопушинський, Я. Олійник, І. Рубан, А. Семенченко, К. Синицький, С. Чукут та ін. Поряд із цим в Україні проблемам організації електронного документообігу в місцевих органах влади надається недостатньо уваги. Як наслідок, практика його здійснення залишається неефективною, діяльність органів влади значною мірою з цих питань не впорядкована, а впроваджені окремі системи електронного документообігу не мають концептуальних підходів і не спираються на науково-теоретичні обґрунтування.

Визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Незважаючи на значний науковий інтерес фахівців до інформаційно-аналітичної діяльності органів виконавчої влади та впровадження електронного документообігу, багато теоретичних, методологічних та практичних питань, особливо в умовах сучасного електронного урядування, залишаються невирішеними.

Наразі поза увагою дослідників залишаються важливі питання вдосконалення механізмів здійснення електронного документообігу в місцевих органах влади, де в ефективному вирішенні важливих управлінських завдань вирішальне значення має оперативне отримання інформації та доведення управлінських рішень до виконавців.

Слід створити систему електронної взаємодії органів виконавчої влади та визначити механізми дотримання форматів даних електронного документообігу в органах державної влади з урахуванням реалій сьогодення та їх матеріально-технічного забезпечення.

Формулювання цілей статті. Мета статті – визначити концептуальні засади упровадження систем електронного документообігу в місцевих органах влади як складової електронного урядування, з урахуванням вимог нормативно-правових актів у цій сфері діяльності та потреби підвищення ефективності ділових процесів.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в місцевих органах влади вже склалися певні умови для якісних змін у сфері інформатизації:

– державні органи майже повним обсягом забезпечено обчислювальною технікою і базовим програмним забезпеченням;

– ужито заходів до створення телекомунікаційної інфраструктури для забезпечення діяльності державних органів, зокрема для підключення до Інтернету всіх місцевих органів виконавчої влади та переважної більшості органів місцевого самоврядування;

– упроваджено значну кількість комплексних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, зокрема систем відомчого електронного документообігу та систем підтримки прийняття управлінських рішень;

– у переважної більшості державних службовців сформовано базові навички використання інформаційних технологій [5].

Водночас розвиток і практичне поширення електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису гальмується недостатньою координацією діяльності органів державної влади всіх рівнів щодо впровадження вищеназваних технологій та низькою мотиваційною складовою персоналу цих органів у частині впровадження нових підходів у роботі.

Основними причинами щодо стримування процесу переходу від класичного паперового до електронного документообігу є:

– відсутність інтегрованої системи національних інформаційних ресурсів та інформаційної взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– відсутність єдиних форматів і протоколів електронного цифрового підпису, єдиного для державних органів влади центру сертифікації ключів;

– низький рівень обізнаності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування щодо суті та переваг електронного документообігу;

– прагнення уникнути новизни в роботі, консерватизм персоналу, зумовлений небажанням навчатися і перенавчатися, стереотипи мислення працівників, які звикли працювати з паперовими документами;

– складність міграції наявних документів із паперової форми в електронну;

– моральна застарілість і фізична зношеність переважної більшості комп'ютерної техніки, відсутність доступу до мережі Інтернет;

– потреба в забезпеченні юридичної сили електронних документів шляхом упровадження електронного цифрового підпису [6].

Подолання негативних тенденцій повинно стати пріоритетним у роботі, оскільки переваги безпаперового документообігу очевидні, адже це передбачає:

– доступність інформації, прозорість руху документів, відсутність необхідності роздруковувати та зберігати паперові копії;

– підвищення швидкості обробки паперових документів та зменшення частки паперового документообігу завдяки застосуванню технологій штрих-кодування, сканування, розпізнавання та механізмів ЕЦП;

– посилення виконавської дисципліни завдяки глобальній автоматизації процесу обліку та контролю виконання завдань, своєчасне й об'єктивне інформування керівництва про стан виконання документів, рішень і окремих доручень (завдань);

– зменшення часу, який витрачається на виконання рутинних операцій, особливо на пошук документів і пов'язаної з ними інформації;

– формування різноманітної статистичної та аналітичної звітності, організація електронного архіву документів;

– створення передумов для уніфікації та стандартизації правил роботи з документами як у паперовому вигляді, так і за допомогою автоматизованих засобів.

Правовий статус безпаперового документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису в органах державної влади визначається законами України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронний цифровий підпис» [1, 2].

Упроваджені системи електронного документообігу мають відповідати вимогам Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінет Міністрів України від 28 жовтня 2004 року № 1453 [3].

Основними принципами створення, упровадження та функціонування системи електронного документообігу в місцевих органах влади повинні стати:

– визначення концептуальних засад формування системи електронного документообігу;

– правова основа для обміну електронною інформацією між електронними інформаційними системами та базами даних місцевих органів влади;

– забезпечення захисту персональних даних і державних електронних інформаційних ресурсів;

– обґрунтованість підходів і продуктів, що використовуються в рамках упроваджуваних систем електронного документообігу;

– забезпечення технологічної сумісності системи електронного документообігу з електронними інформаційними системами та базами даних місцевих органів влади.

Для уникнення перешкод при побудові системи електронного документообігу (далі – СЕД) потрібні:

1. Політична воля керівництва органу влади.

Цей чинник є чи не найважливішим, оскільки керівництво установи чи структурного підрозділу бере на себе відповідальність за реалізацію переходу до безпаперового документообігу та його результат. Без розуміння керівництвом усієї важливості та складності процесу, без його особистої готовності до розв'язання таких проблем, а також безпосередньої участі в процесі як користувача системи електронного документообігу досягнути кінцевого результату неможливо.

2. Електронний цифровий підпис.

Одним із перших у разі переходу до безпаперових технологій документообігу постає питання легітимності документообігу.

Інструментом, що розв'язує проблему, є електронний цифровий підпис. Із правового погляду – це різновид електронного підпису, який за юридичним статусом прирівнюється до власноручного в разі виконання технічних умов, визначених законом. З фізичного ж погляду він становить собою унікальний електронний код, за допомогою якого підтверджується цілісність та юридична сила електронного документа, а також однозначно ідентифікується особа, яка його підписала.

3. Телекомунікаційна інфраструктура.

Для впровадження внутрішньої СЕД в окремо взятому органі влади достатньо розвиненої локальної мережі, до якої мають доступ усі його працівники. Дальший розвиток та поширення безпаперових технологій документообігу на інші органи влади вимагає створення єдиної мережі, яка забезпечує зовнішній обмін електронними документами між цими органами влади [6]. Крім того, важливою є інтеграція СЕД до існуючих відомчих систем електронного документообігу.

Ця робота має розпочинатися з формування Концепції електронного документообігу в місцевих органах влади, метою якої є визначення засад і створення умов для автоматизації та оптимізації загальних процесів діловодства і документообігу із застосуванням електронного цифрового

підпису, підвищення ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Упровадження електронного документообігу передбачає створення якісно нових форм організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також їх інформаційної взаємодії.

СЕД призначено для автоматизації ділових процесів щодо обліку та опрацювання проектів документів, вхідної, вихідної, внутрішньо-розпорядчої кореспонденції, звернень громадян, запитів на інформацію та інших документів, забезпечення контролю за виконанням документів як в умовах зосередженої, так і територіально розподіленої організаційної структури.

Основними принципами електронного документообігу мають бути:

- єдині технічні стандарти і взаємна сумісність;
- конфіденційність і захист інформації;
- орієнтованість на інтереси і потреби користувачів системи.

З урахуванням переваг технологій електронного урядування завданнями із забезпечення електронного документообігу в області є:

- удосконалення технології державного управління;
- підвищення якості управлінських рішень;
- економія бюджетних коштів на утримання органів влади;
- організація інформаційної взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;
- організація надання місцевими органами влади послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна»;

– забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у відомчих і державних архівах, підтримки їх в актуалізованому стані та надання доступу до них.

Створення і впровадження системи єдиного електронного документообігу в місцевих органах влади доцільно здійснювати в декілька етапів. При цьому потрібно:

– проаналізувати наявні в місцевих органах влади області системи автоматизації діловодства та системи електронного документообігу;

– проаналізувати ринок пропозицій щодо готових систем електронного документообігу;

– визначити доцільність придбання готової СЕД чи замовлення її розроблення під потреби місцевих органів влади з урахуванням специфіки діяльності та особливостей діловодства;

– провести інвентаризацію наявної комп'ютерної техніки місцевих органів влади області, яка залучатиметься до електронного документообігу, та визначити потребу в її модернізації чи залученні додаткової кількості техніки;

– розробити технічні вимоги та проект технічного завдання на створення і впровадження в місцевих органах влади системи електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису;

– провести комплекс навчань адміністраторів СЕД;

– провести комплекси періодичних рольових навчань персоналу місцевих органів влади для опрацювання основних процедур безпаперового руху документів;

– здійснити міграцію паперових документів в електронну форму;

– запровадити повний цикл безпаперового проходження вхідних і вихідних документів;

– підтримати на належному рівні якісні показники електронного документообігу.

Програмне забезпечення СЕД повинно забезпечувати нормальну (штатну) роботу користувача з будь-якої робочої станції в локальній мережі і не повинно бути прив'язаним до конкретного комп'ютерного, периферійного, мережевого чи іншого обладнання, кількості чи територіального розміщення робочих місць.

СЕД має враховувати перспективи свого дальшого розвитку та модернізації, мати гнучку внутрішню архітектуру і легко налаштовуватися при частковій зміні прикладного програмного забезпечення.

Висновки з даного дослідження. Створення та впровадження системи електронного документообігу в місцевих органах влади області дасть змогу:

– забезпечити автоматизацію та оптимізацію процесів діловодства і документообігу, зокрема приймання, реєстрацію, попередній розгляд і підготовку до доповіді керівництву, облік резолюцій до документів та їх передачу до безпосередніх виконавців; узгодження та візування проектів вихідних документів, формування справ, передачі на зберігання до архіву тощо;

– прискорити обмін інформацією між обласною державною адміністрацією та її структурними підрозділами і районними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування;

– оптимізувати інформаційні потоки між обласною державною адміністрацією та іншими органами державної влади;

– забезпечити системний контроль за виконанням доручень керівництва, актів і доручень Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, розпоряджень і доручень голів місцевих державних адміністрацій, іншої службової кореспонденції;

– створення єдиного сховища документів та супровідної інформації, що дозволить поліпшити якість обробки документів і скоротити час на прийняття управлінських рішень з найбільш важливих документів;

– забезпечити необхідний рівень безпеки під час роботи з документами та запровадження в СЕД місцевих органів влади електронного цифрового підпису.

Перспективи подальших розвідок. Подальші розвідки порушеної проблеми стосуватимуться вироблення ефективних механізмів упровадження електронного документообігу в управлінську діяльність місцевих органів влади, пошуку шляхів уніфікації підходів до автоматизації процесів обліку та контролю виконання службової кореспонденції, а також опрацювання науково обґрунтованих засад поширення електронного документообігу в діяльність органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-15>
2. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 травня 2003 року № 852-IV. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=852-15>
3. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади: постанова Кабінет Міністрів України від 28 жовтня 2004 року № 1453. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1453-2004-%D0%BF>
4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 року № 2250-р. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>
5. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 року № 634-р. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634-2012-%D1%80>
6. Про схвалення Концепції створення системи електронного документообігу в МНС: наказ Міністерства з питань надзвичайних ситуацій України від 30 серпня 2011 року № 906.