

УДК 35.01:352/354

Писаренко В'ячеслав Петрович

професор кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавської державної аграрної академії,
доктор наук державного управління

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ КЕРУВАННЯ ЕЛЕКТРОННИМИ ДОКУМЕНТАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

***Анотація.** У статті висвітлюються проблемні питання впровадження електронного документообігу в органах влади, проводиться аналіз організації керування електронними документацийними процесами в їх діяльності як складової електронного урядування. Підкреслюється значення новітніх інформаційних технологій для підтримки ухвалення управлінських рішень з метою забезпечення ефективного функціонування керованої системи.*

***Ключові слова:** система автоматизованого документування, документ, документообіг, документацийні процеси, електронний документ, інформаційні технології, інформаційно-комунікаційні технології.*

Писаренко В.П. Пути внедрения систем электронного документирования в деятельности органов власти Украины

***Аннотация.** В статье освещаются проблемные вопросы внедрения электронного документооборота в органах власти, проводится анализ организации управления электронными документационными процессами в их деятельности как составляющей электронного управления. Подчеркивается значение новейших информационных технологий для поддержки принятия управленческих решений с целью обеспечения эффективного функционирования управляемой системы.*

***Ключевые слова:** система автоматизированного документирования, документ, документооборот, документационные процессы, электронный документ, информационные технологии, информационно-коммуникационные технологии.*

Pisarenko V.P. Ways of introducing electronic documenting systems in the activities of the authorities of Ukraine

***Annotation.** The article deals with the issues of the implementation of electronic document management in the authorities, an analysis of the organization of management of electronic documentation processes in their activities, as a component of e-government. Emphasizes the importance of the latest information technology to support the adoption of management decisions in order to ensure the effective operation of a managed system.*

***Key words:** automated documenting system, document, document circulation, document processes, electronic document, information technologies, information and communication technologies.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Державне управління та місцеве самоврядування в Україні потребує інформаційно-аналітичної підтримки, оскільки управлінська діяльність органів влади та

обґрунтованість управлінських рішень багато в чому залежать від повноти та якості інформаційних ресурсів, якими вони володіють.

Ведення документообігу в традиційному паперовому вигляді повною мірою не відповідає сучасним вимогам управління документацією, оскільки недоліком класичної технології управління документацією є неможливість відслідковувати рух документів у реальному часі.

На сьогодні в більшості установ державної влади впроваджено системи автоматизованого документування (САД), що створюють сприятливі технологічні передумови для переходу державних органів та органів місцевого самоврядування на електронний документообіг та впровадження системи електронного документування (СЕД).

З огляду на існування змішаного документообігу постають проблеми розроблення відповідних стандартів з електронного документування, чітких правил взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, а також удосконалення чинного програмного забезпечення в установах державної влади та місцевого самоврядування з метою усунення недоліків, які виявляються у складнощах неповної їх інтеграції у внутрішню систему електронного документообігу. Крім того, одним із завдань, що потребує вирішення, є сумісність баз даних різних систем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання керування електронними документаційними процесами в діяльності органів державної влади розглядається багатьма вченими. Так, С. Радченко аналізує особливості систем електронного документообігу в державних органах України, а Р. Шевчук та А. Яцинич – тенденцію підвищення ефективності клієнт-серверних систем середньої складності.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Зважаючи на вищенаведене, особливого значення в удосконаленні організаційно-правового механізму електронного документування набуває питання інформаційної безпеки та захисту від несанкціонованого доступу.

Формулювання цілей статті. Мета статті – проаналізувати сучасний стан практичного впровадження систем електронного документування (СЕД) у діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування України та висвітлити проблемні питання щодо керування електронними документаційними процесами.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні інформація набуває статусу четвертого (після землі, капіталу та праці) чинника економічного відтворення і стає потенційно рушійною силою суспільно-економічних відносин, усіх змін суспільно-економічного життя. Інформатизація суспільства – це інтенсивне насичення всіх сфер його життєдіяльності інформаційними продуктами та комп'ютерно-телекомунікаційними технологіями.

Питання формування інформаційної та аналітичної бази для ухвалення ефективних управлінських рішень є особливо актуальним, оскільки якісна система інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування становить невід'ємну складову професійного функціонування системи управління. Упровадження та всебічне використання сучасних інформаційних технологій в управлінській діяльності забезпечує інформаційно-аналітичну підтримку ухвалення управлінських рішень на всіх рівнях, супроводжує вагому підтримку соціально-економічного розвитку, забезпечує інформаційні потреби державних службовців та інших категорій громадян, створює умови для об'єктивного формування громадської думки щодо діяльності органів влади, а також користування адміністративними послугами, що вони надають.

Ефективність управління державних органів та органів місцевого самоврядування в сучасних умовах значною мірою залежить від вирішення завдань оперативного створення електронних документів, доведення їх до виконавців, контролю за їх виконанням, організації збереження, а також пошуку й використання. Електронний документообіг дозволяє суттєво підвищити ефективність роботи, скоротити час на вирішення завдань, пов'язаних із діяльністю органів влади. Автоматичний контроль виконання

здійснює своєчасне електронне нагадування про наближення терміну виконання документів, підвищує якість роботи виконавців, робить результати підготовки документів більш керованими та прогнозованими.

Оскільки електронне документування стало невід'ємним атрибутом Е-урядування, є підстави стверджувати, що сучасному інформаційному суспільству притаманна ще одна повноцінна форма документа – електронна. Для потреб управління електронний документ доцільно ідентифікувати як електронну форму інформації, що забезпечує збереження та передавання в часі й просторі повідомлень органів влади.

Слід зауважити, що під час змішаного документообігу поняття «документ» на електронних носіях на відміну від класичного традиційного поняття «документ» на паперових носіях потребує використання ще й ознаки «електронний». Одночасно постало питання про надання електронним видам документів усіх необхідних атрибутів згідно з чинними нормативно-правовими положеннями національного стандарту України. Електронний документ, виконуючи всі ті ж самі функції, що й паперовий, може повною мірою використовуватися в управлінському процесі.

Система електронного документообігу (СЕД) – це організаційно-технічна система, що забезпечує процес створення, управління доступом і поширення електронних документів у комп'ютерних мережах, а також забезпечує контроль за потоками документів в організаціях.

Головне призначення СЕД – автоматизувати весь комплекс робіт з електронними документами. Це, зокрема, реєстрація та введення в систему, визначення виконавців і розсилання, збереження, пошук і перегляд, редагування, відтворення, контроль за виконанням, розмежування доступу до них тощо.

Електронний документообіг з використанням електронного цифрового підпису (далі – ЕЦП) є однією з основних складових електронного урядування, оскільки саме він забезпечує циркуляцію електронних

документів, що є підґрунтям для нової юридично значущої форми взаємодії: держави та суспільства, держави та бізнесу, державних органів між собою.

Зараз майже всі СЕД, що представлені в установах державної влади та органах місцевого самоврядування, пропонують комплексний підхід для вирішення завдань автоматизації документообігу.

Розвиток електронного урядування – це складний процес, що потребує значних матеріальних, інтелектуальних і фінансових ресурсів та вимагає вирішення комплексу правових, організаційних і технічних проблем.

Згідно із Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» інформація, що є власністю держави, або інформація з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, має оброблятися в автоматизованій системі, до складу якої входить комплексна система захисту інформації з підтвердженою відповідністю [1].

Одним із кроків на шляху до оптимізації роботи з електронними документами в Україні було розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади» [2]. На виконання цього документа було створено системи електронної взаємодії органів виконавчої влади, що дозволила здійснювати обмін електронними документами. Міністерство юстиції України затвердило «Порядок роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії з використанням ЕЦП» [3]. Зазначені документи встановлюють загальні правила створення, відправлення, передавання, одержання, опрацювання, використання та зберігання електронних документів і електронних копій паперових документів, на які накладено ЕЦП, таких, що не містять інформацію з обмеженим доступом.

Згідно з офіційними повідомленнями про розвиток інформаційного суспільства в Україні існує понад 50 систем електронного документування, серед яких провідними розробниками є Софтлайн-ІТ (Megapolis), Optima (OPTIMA-WorkFlow), Ситронікс (Док Проф), ІнфоПлюс (АСКОД). Треба

відзначити, що СЕД, які вже впроваджені та функціонують у державних органах та органах місцевого самоврядування, постійно змінюються та вдосконалюються виробниками, що стає причиною коливання їх популярності серед користувачів [4].

Найпоширенішою архітектурою СЕД, якою користуються державні органи, є клієнт-серверна, на другому місці – WEB-орієнтована [5].

Згідно з даними Центрального державного електронного архіву України нині в державних органах впроваджено системи автоматизації діловодства (САД) і системи електронного документообігу (СЕД).

САД орієнтовані на автоматизацію документаційних процесів щодо паперових документів. До основних функцій САД належить: реєстрація вхідних, вихідних і внутрішніх документів, контроль за їх виконанням.

СЕД поєднують у собі функції автоматизації документаційних процесів та управління електронними документами, забезпечують приймання, реєстрацію, оброблення, передання, засвідчення документа ЕЦП і зберігання електронних документів. Тобто СЕД охоплює всі діловодні процеси в державних органах, органах місцевого самоврядування та має власні засоби обліку і зберігання документів, а також механізм автоматизації їх руху – маршрутизатор.

Науковці зазначають, що до СЕД зазвичай зараховують і САД, при тому що класичних САД практично не залишилося, оскільки всі вони постійно оновлюються та доопрацьовуються. Аналізуючи характеристики цих систем, віднести їх до САД або до СЕД можливо тільки з певною ймовірністю.

Програмний продукт «Megapolis.Документообіг» або його окремі версії та модулі створено спеціально для використання державним сектором. Він реалізує всі етапи життєвого циклу документів – від підготовки проектів документів до організації їх архівного зберігання із забезпеченням використання ЕЦП. Розробники зазначають, що системи «OPTIMA-WorkFlow» на відміну від звичайних СЕД можуть існувати самі по собі,

без документів. Документи розміщуються не в самій системі, а на іншому ресурсі або ресурсах. Більше того, у цих системах найчастіше циркулюють не самі документи, а дані, що вводяться користувачами у форми. Оскільки система «OPTIMA-WorkFlow» не має власного сховища документів, вона підтримує взаємодію з популярними онлайн-системами зберігання документів, використовуючи в своїй роботі посилання на документи, що зберігаються в такій системі, або створюючи і приєднуючи їх копії.

Як показує практика, система автоматизації процесів діловодства й електронного документообігу (АСКОД) використовується в невеликій кількості державних органів та органах місцевого самоврядування, незважаючи на те, що цю систему запроваджено як типове рішення для державних органів різного рівня та її сумісність і можливість взаємодії з СЕД «Megapolis.Документообіг».

Більшість систем, що функціонують у державних органах, засновано на клієнт-серверній архітектурі. Клієнтські робочі місця взаємодіють з основним або локальним сервером залежно від мережевої конфігурації державного органу.

У СЕД використовуються два підходи до зберігання документів – централізований та розподілений, у більшості державних органів перевага надається централізованому зберіганню. Автоматична реєстрація вхідних, вихідних і внутрішніх документів та створення реєстраційно-контрольної картки у системі передбачена в більшості СЕД і САД.

Ведення документообігу в традиційному паперовому вигляді не повною мірою відповідає сучасним вимогам до управління документацією, оскільки недоліком традиційної технології управління документообігом є практична неможливість централізовано відстежити рух документів у реальному часі. Дальше зменшення частки паперового документообігу здійснюється завдяки застосуванню технологій штрих-кодування, потокового сканування та поступової інтеграції в СЕД.

Основною метою впровадження СЕД є створення в державному органі чи органі місцевого самоврядування повноцінної, розвинутої системи документообігу, що передбачає управління потоками робіт, контроль за виконавською дисципліною, механізми виконання технологічних процесів опрацювання документів та організації контролю за цими процесами.

У більшості державних органів та органах місцевого самоврядування України автоматизовано процедуру реєстрації вхідної/вихідної кореспонденції та впроваджено спрощені системи контролю за виконанням документів і доручень, чим створено сприятливі технологічні передумови переходу державних органів на електронний документообіг та впровадження СЕД.

Відомі форми контролю за здійсненням документообігу набувають різноманітних особливостей під час їх реалізації у СЕД, якими є:

- потреба врахування повної відповідності роботи з документами нормативно-правовим вимогам;
- виконання функцій контролю не лише до внутрішнього та зовнішнього офіційного документування, а й до звернень громадян;
- дотриманні правил інформаційної безпеки.

Здійснення контролю електронного документування включає такі етапи:

- визначення параметрів контролю;
- діагностику чинного стану електронного документування;
- алгоритм дій у разі виявлення невідповідності чинного стану нормативно-правовим вимогам;
- заходи щодо усунення причин такої невідповідності;
- складання звіту.

Реалізація цих пропозицій дозволить суттєво підвищити ефективність електронного документування.

Висновки з даного дослідження. З урахуванням нинішньої відкритості інформаційного суспільства та спрощення доступу до публічної

інформації особливого значення серед основних напрямків удосконалення організаційно-правового механізму розвитку електронного документування набуває вирішення питання дотримання інформаційної безпеки та захисту електронної інформації від несанкціонованого використання. Інформаційна взаємодія суб'єктів та об'єктів державного управління, крім правового забезпечення, потребує ще й розроблення відповідних заходів щодо захисту інформації. З огляду на це, основні заходи інформаційної безпеки полягають у створенні такого програмного продукту, використання якого мінімізувало б ризики несанкціонованого доступу до конфіденційної інформації; в упорядкуванні моніторингу інформації; правовому забезпеченні спрощеної процедури ідентифікації ЕЦП; гарантуванні захисту персоніфікованих даних громадян. Крім того, одним із важливих завдань, що також потребує вирішення при обміні документами між учасниками інформаційної взаємодії, є сумісність даних для різних систем.

Перспективи подальших розвідок. Завдання переходу від паперового до електронного документування мають бути вирішені спочатку шляхом налагодження змішаного документообігу, оскільки впровадження принципово нової технології виготовлення і передавання документів без належної її адаптації до наявних організаційно-правових умов є неможливим. Паралельно має бути остаточно сформований і організаційно-правовий механізм, що сприятиме розвитку електронного документування, а саме:

- розроблення відповідних стандартів з електронного документування;
- спрощення доступу громадян до інформації;
- створення єдиного інформаційного інтернет-порталу;
- розроблення чітких правил взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – N 31. – Ст.286.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України „Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади” від 28 грудня 2011 р. № 1363-р// Офіційний вісник України від 27.01.2012 р., № 5, стор. 133, стаття 180, код акта 60120/2012.
3. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням електронного цифрового підпису» від 01.11.2012 № 1600/5 //Офіційний вісник України від 23.11.2012 р., № 87, стор. 222, стаття 3561, код акта 64251/2012.
4. Радченко С. В. Особливості систем електронного документообігу в державних органах України [Електронний ресурс] / Радченко С. В. // Архіви України. 2013. – Режим доступу : irbis-nbuv.gov.ua. С.39-53
5. Шевчук Р. П. Підвищення ефективності клієнт-серверних систем середньої складності / Шевчук Р.П.; Яцинич А.І. // Вісник ТДТУ. – Тернопіль.2010. – Т.15. – № 1.– С.182-186.

Statement of the problem. Public administration and local government in Ukraine need information and analytical support, since the management of government bodies and the soundness of management decisions largely depend on the completeness and quality of the information resources that they possess.

Urgency. Maintaining document circulation in the traditional paper form does not fully meet the modern requirements of document management, as the lack of classical technology management documentation is the inability to track the movement of documents in real time.

The purpose of the article is to analyze the current state of practical introduction of electronic documenting systems in the activities of state authorities and local self-government of Ukraine.

Our task was to study the issues of the implementation of electronic document management in the authorities, an analysis of the organization of management of electronic documentation processes in their activities, as a component of e-government.

Summary. Effectiveness of governance of state bodies and local self-government bodies in modern conditions depends to a large extent on solving the tasks of operational creation of electronic documents, bringing them to the executors, monitoring their implementation, organizing conservation, as well as

search and use. Electronic document flow can significantly improve the efficiency of work, reduce the time for solving problems associated with the activities of government. Automatic monitoring of implementation carries out timely electronic reminders about the approach of the deadline for the execution of documents, improves the quality of the work of performers, makes the results of preparation of documents more manageable and predictable.

The development of e-government is a complex process that requires significant material, intellectual and financial resources and requires solving a complex of legal, organizational and technical problems.

Most systems that operate in government agencies are based on client-server architecture. Client workstations interact with the primary or local server depending on the network configuration of the public authority.

Conclusions and outcomes. Particular importance among the main areas of improvement of the organizational and legal mechanism for the development of electronic documentation becomes the solution to the issue of information security and protection of electronic information from unauthorized use. Information interaction of subjects and objects of state administration, in addition to legal provision, also requires the development of appropriate measures to protect information. In this regard, the main measures of information security are the creation of a software product, the use of which would minimize the risks of unauthorized access to confidential information; in order to monitor information.