

## МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБИГУ В ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

*У статті аналізується сучасний стан організації та здійснення електронного документообігу в діяльності місцевих органів виконавчої влади як складової електронного урядування з визначенням проблемних питань і шляхів їх вирішення.*

**Ключові слова:** електронний документообіг, електронне урядування, органи виконавчої влади, управлінські рішення, адміністративна реформа.

*В статье анализируется современное состояние организации и осуществления электронного документооборота в деятельности местных органов исполнительной власти как составляющей электронного управления с определением проблемных вопросов и путей их решения.*

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

*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 ways to solve.*

**Key words:** electronic circulation of documents, electronic government, the bodies of executive authority, government decisions, administrative reform.

**Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Для України, у якій поряд з економічними реформами розгортається адміністративна реформа, питання формування інформаційної й аналітичної бази для прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади як на державному, так і регіональному рівнях, є особливо актуальним. Ефективна та якісна система інформаційного забезпечення органів державної влади є невід'ємною складовою професійного функціонування системи державного управління та здійснення контролю за практичною реалізацією рішень цих органів.

Основним джерелом ухвалення управлінських рішень для якісної реалізації державної політики є достовірна та повна інформація про стан справ на місцях. Тому для володіння актуальною інформацією постає питання про оперативне її отримання з використанням сучасних інформаційно-телекомунікаційних засобів.

Поступовий і системний перехід органів виконавчої влади до безпаперового документообігу, автоматизації процесів обліку та контролю виконання документів повинен здійснюватися на основі уніфікованих і стандартизованих форматів даних, сумісних ресурсів. Стан впровадження електронного документообігу в Україні свідчить

про потребу вдосконалення як нормативно-правової бази, так і зміни менталітету службовців, які звикли працювати з «паперовими» документами.

Упровадження та всебічне використання сучасних інформаційних технологій в управлінській діяльності забезпечує інформаційно-аналітичну підтримку ухвалення управлінських рішень на всіх рівнях, супроводжує інформаційну підтримку соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому, а також забезпечує інформаційні потреби державних службовців та послуг, що вони надають.

Електронний документообіг в органах влади дозволяє, окрім підвищення культури діловодства, забезпечувати суттєву економію коштів на тиражування та пересилання значної кількості документів, що вкрай актуально сьогодні за умов обмеженого фінансування місцевих органів виконавчої влади. Крім цього, прискорюються терміни опрацювання документів, зменшується частка рутинних операцій, зокрема, за рахунок спрощення пошуку документів, удосконалюється механізм організації та виконання документів, а також осучаснюється культура діловодних процесів.

**Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми.** Останнім часом до проблеми впровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади

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

**Виділення невирішених 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.

Потребує створення системи електронної взаємодії органів виконавчої влади та визначення механізмів дотримання форматів даних електронного документообігу в органах державної влади з урахуванням реалій сьогодення та їх матеріально-технічного забезпечення.

**Формулювання цілей статті.** Саме тому метою нашої статті й стало визначення механізмів впровадження електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади як складової електронного урядування з урахуванням наявного досвіду та тенденцій розвитку адміністративної реформи.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Електронне урядування має стати визначальним чинником і каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів державної влади та їх взаємодії з користувачами і власними службовцями. Саме тому ключовими елементами електронної державної служби в Україні, як зазначають дослідники, є розбудова електронної взаємодії на всіх рівнях як усередині державних установ, так і між ними, що базується на організації потужних відомчих та національних дата-центрів і мереж обміну електронними даними, а також глобальна модернізація нормативного та організаційного підходів до впровадження інформаційних технологій у сферу державної служби [3].

Одним із важливих процесів у функціонуванні будь-якої установи є прийняття управлінських рішень та контроль їх виконання. При цьому дані для прийняття рішень, необхідна інформація та

самі рішення подаються у вигляді документів. Обсяг технічної роботи з документами найчастіше достатньо значний, що може закривати, а іноді й заміщати головний зміст діяльності. Тому автоматизація роботи з документами, що циркулюють в установі, має важливе значення для підвищення ефективності її діяльності.

Упровадження та всебічне використання сучасних інформаційних технологій в управлінській діяльності забезпечує інформаційно-аналітичну підтримку ухвалення управлінських рішень на всіх рівнях, супроводжує інформаційну підтримку соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому, забезпечує інформаційні потреби державних службовців [2].

Електронний документообіг є наріжним каменем електронного урядування і має великі переваги порівняно зі звичним, паперовим документообігом. Зокрема, окрім підвищення культури діловодства, забезпечується економія коштів на тиражування та пересилання значної кількості документів, що вкрай актуально сьогодні за умов обмеженого фінансування місцевих органів виконавчої влади.

Основними цілями впровадження автоматизованих систем електронного документообігу (далі – СЕД) є підвищення прозорості, керованості та ефективності роботи організації за рахунок:

- уніфікації та стандартизації правил роботи з документами як у паперовому вигляді, так і за допомогою автоматизованих засобів;
- значного підвищення швидкості обробки паперових документів та дальшого зменшення долі паперового документообігу завдяки застосуванню технологій штрих-кодування, сканування, розпізнавання та механізмів електронного цифрового підпису;
- упровадження регламентів автоматизованої роботи з документами;
- поступового переходу до повністю безпаперового документообігу [7].

Система електронного документообігу призначена для автоматизації всього комплексу робіт з документами як створеними в цій установі, так і з тими, що надійшли ззовні: введення документів у систему, реєстрація, розподіл і розсилання, редагування і модифікація, оперативне збереження й архівація, пошук і перегляд, видобування і відтворення, контроль виконання, розмежування доступу, довідкова служба тощо. Істотним фактором є забезпечення групової (кооперативної) роботи з документами.

При впровадженні СЕД у практику роботи установи переслідуються такі цілі:

- підвищення продуктивності праці;
- підвищення оперативності в роботі з документами;
- розширення можливостей довідково-інформаційного обслуговування;
- поліпшення якості підготовки, обробки і відтворення документів;
- скорочення кількості непотрібних документів і непотрібних розсилок;

– поліпшення організації контролю за рухом і виконанням документів.

Технологія обробки документів визначається низкою чинників: видом документа і вимогами його життєвого циклу; традиціями, що склалися в установі, уявленнями виконавців про можливості сучасних систем обробки документів.

Особливо тісна взаємодія необхідна при кооперативному (груповому) процесі створення документів і забезпечення їх міграції між підрозділами установи. Для цих цілей в установі повинно бути утворене і використовуватися спільне транспортно-комунікаційне середовище (наприклад, Інтернет). Воно дозволяє здійснювати обмін електронними документами як між підрозділами установи, так й іншими територіально розрізненими установами, що можуть входити до відомчої СЕД. Таке середовище є основою для ефективного доступу до інформаційних ресурсів та інформаційно-аналітичних систем установи, а також до ресурсів і систем її структурних підрозділів і вищих організацій.

Корпоративна мережа установи може містити низку віртуальних підмереж різних підрозділів із різним ступенем захисту залежно від специфіки їхньої роботи. Вихід у Інтернет повинен здійснюватися з урахуванням вимог забезпечення безпеки роботи державної установи з урахуванням вимог чинного законодавства щодо володіння інформацією, що є державною власністю.

З іншого боку, незалежно від конкретних підрозділів, у цілому по установі для роботи з документами можна виділити три рівні ієрархії користувачів, що пронизують усі підрозділи:

- керівництво;
- служби діловодства та контролю;
- безпосередні виконавці.

Керівники візують документи, ухвалюють рішення щодо дальшого просування документів (призначають виконавців, терміни виконання, накладають резолюції), проводять аналіз зведень щодо стану виконання документів, уживають заходи з поліпшення виконавської дисципліни.

Служби діловодства та контролю відповідають за приймання документів, первісне введення вхідних даних у систему установи, розсилання документів керівникам і виконавцям, контроль за редагуванням і модифікацією документів, одержання інформації про виконання або невиконання від виконавців, видачу попереджувальних нагадувань і різних зведень, зняття документів з контролю і пересилання їх в архів при потребі.

Виконавці одержують документи для виконання, готують вихідні документи, взаємодіючи в разі потреби з іншими виконавцями, підписують їх у керівництва і передають до служби діловодства для дальшого просування, одержують нагадування про наближення або закінчення терміну виконання, іншу розпорядницьку інформацію, повідомляють службі контролю про стан виконання документа.

При цьому електронний документообіг у ході здійснення цих процедур дозволяє забезпечувати

суттєву економію бюджетних коштів на тиражуванні значної кількості документів, що циркулюють у місцевих органах виконавчої влади, під час надсилання документів багатьом виконавцям чи отримання звітів про виконання завдань цих документів. Електронні документи вміщуються до автоматизованої бази даних діловодства та контролю, що використовується установою.

Ще одним важливим моментом створення СЕД є нагромадження і використання інформаційних ресурсів установи, зростання його інтелектуального потенціалу. Без аналізу даних і документів важко говорити про підтримку процесів ухвалення управлінських рішень, тому в СЕД необхідне забезпечення тісної взаємодії користувачів з інформаційними ресурсами.

При впровадженні електронних документів в установі можуть виникнути нові проблеми, якщо не передбачити спеціальних запобіжних заходів.

Організації, що впровадили електронний документообіг, зіштовхуються з низкою проблем: захист інтелектуальних інформаційних даних, ефективність роботи службовців, подолання інформаційних бар'єрів, оперативний доступ до інформації, повторне використання і реплікація даних.

При впровадженні обміну документів виключно в електронній формі може порушитися звичний режим роботи працівників установи, особливо тих, хто має знання і досвід роботи, але не володіє комп'ютерними технологіями. Особливо актуальним це питання є для органів виконавчої влади районного рівня та виконкомів сільських, селищних рад. Можуть порушитися також звичні зв'язки між співробітниками і, тим самим, вплинути на ефективність роботи службовців.

Ці проблеми повинні враховуватися при створенні СЕД установи і налаштуванні її на конкретні завдання. Навчання персоналу й організація робіт у СЕД повинні містити конкретні рекомендації щодо подолання зазначених проблем. Дослідження показують, що значні резерви в підвищенні продуктивності праці лежать в організації групової діяльності (кооперативної роботи).

Прийнято також вважати, що при впровадженні СЕД здобуваються тактичні та стратегічні вигоди. Тактичні вигоди визначаються скороченням витрат при впровадженні СЕД, пов'язаним зі звільненням фізичного місця для збереження документів, зменшенням витрат на копіювання і доставку документів у паперовому вигляді, зниженням витрат на персонал і устаткування тощо. До стратегічних належать переваги, пов'язані з підвищенням ефективності роботи підприємства або організації. До таких переваг можна віднести:

- поява можливості колективної роботи над документами (що неможливо при паперовому діловодстві);
- значне прискорення пошуку і вибірки документів (за різними атрибутами);
- підвищення безпеки інформації за рахунок того, що робота в СЕД з незареєстрованої робочої

станції неможлива, а кожному користувачу СЕД призначаються свої повноваження доступу до інформації;

- підвищення схоронності документів і зручності їх збереження, оскільки вони зберігаються в електронному вигляді на сервері;

- поліпшення контролю за виконанням документів [7].

Уведення в дію законодавства [4; 5] щодо юридичного статусу електронного цифрового підпису дає можливість створювати системи обміну електронними документами, що дають можливість знизити фінансові витрати та витрати робочого часу в органах державної влади та управління.

За результатами моніторингу органів виконавчої влади щодо стану впровадження електронного документообігу на кінець 2011 року впровадження автоматизованих систем діловодства з елементами електронного документообігу здійснено в Мінекономіки, Мінфіні, Мінтрансі, Нацдержслужбі, Державній податковій службі України та деяких інших центральних органах виконавчої влади. Однак переважна більшість систем електронного документообігу в цих органах влади функціонують практично без використання електронних цифрових підписів (печаток) (далі – ЕЦП). Саме тому документи, що циркулюють у системі електронного документообігу, не відповідають вимогам чинного законодавства до електронних документів, оскільки згідно із Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» електронний підпис є обов'язковим реквізитом електронного документа, що використовується для ідентифікації автора та/або підписувача електронного документа іншими суб'єктами електронного документообігу. Накладанням електронного підпису завершується створення електронного документа [4].

У Херсонській обласній державній адміністрації з початку 2008 року впроваджено відомчу систему електронного документообігу з її структурними підрозділами і районними державними адміністраціями та міськвиконкомами з використанням ЕЦП. Порядок проведення цієї роботи визначено Регламентом електронного документообігу в обласній державній адміністрації, який затверджено розпорядженням голови Херсонської облдержадміністрації від 20 березня 2008 року № 310 [6].

Про ефективність і економічність електронного документообігу свідчать динамічні показники отримання облдержадміністрацією електронної кореспонденції з ЕЦП. Так, з районів і міст області у 2008 році отримано 17,5 тис. електронних документів, 2009 році – 21,3 тис., 2010 році – 28,0 тис., а за підсумками 2011 року – понад 40,0 тис. [1].

Аналіз показав, що на створенні та пересиланні одного електронного документа в середньому заощаджується 1,5-2 грн проти паперового аналога. Тому, за підсумками 2011 року місцевими органами влади, що входять до відомчої СЕД, економія бюджетних коштів складає більше

80 тис. грн. Запроваджена СЕД виключає потребу надсилання паперових версій документів, завдячуючи застосуванню ЕЦП, що за правовим статусом прирівнюється до власноручного підпису і не може бути визнаний недійсним лише через те, що він має електронну форму [5].

До того ж практика свідчить, що при використанні СЕД продуктивність праці персоналу збільшується, як правило, на 20-25 %, а вартість архівного збереження електронних документів на 80 % нижче порівняно з вартістю збереження паперових архівів.

Поряд з цим, розширення географії електронного документообігу як між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади і органами місцевого самоврядування ускладнюється такими суттєвими питаннями:

- недостатність фінансування на продовження робіт зі створення, впровадження та модернізації систем електронного документообігу органів влади;

- відсутність єдиного регламенту електронного документообігу між органами виконавчої влади та апробованого на практиці формату електронного документа і електронного повідомлення для електронного документообігу;

- відсутність єдиних форматів системи електронного цифрового підпису;

- ускладнення, пов'язані з потребою долати стереотипи мислення працівників ділових служб, які впродовж багатьох років працювали в системі паперового документообігу;

- потреба в додатковому навчанні персоналу способам володіння сучасними інформаційними технологіями, що використовуються під час створення, передачі та зберігання електронного документа.

**Висновки.** Проблеми, що перешкоджають упровадженню електронного документообігу як важливого елемента електронного урядування в діяльності місцевих органів виконавчої влади, носять комплексний міжвідомчий характер і не можуть бути вирішені на рівні окремого органу влади.

Здійснення електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади буде ефективним за умов:

- формування єдиної інфраструктури міжвідомчого обміну даними в електронній формі;

- використання стандартизованих форматів даних, протоколів обміну даними і наявності єдиних класифікаторів, довідників, а також доступу до них;

- запровадження обміну електронними документами між органами виконавчої влади на основі повної сумісності використовуваних ресурсів;

- належного фінансування матеріально-технічного забезпечення ділових служб місцевих органів виконавчої влади.

Дальші розвідки порушеної проблеми стосуватимуться вироблення ефективних механізмів впровадження електронного документообігу в управлінську діяльність місцевих органів виконавчої

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.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Ключевський В. І. Організація та здійснення контролю за виконанням управлінських рішень в органах державної влади: теорія і практика : [методичний посібник] / В. І. Ключевський / За заг. ред. С.Г.Білуросова. – Херсон : ХОЦППК, 2010. – 44 с.
2. Коваль Р. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів влади : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Р. А. Коваль ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2008. – 23 с.
3. Лопушинський І. П. Упровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади України як вагома складова реформування державної служби / І. П. Лопушинський // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2 – С. 195.
4. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-15>.
5. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 травня 2003 року № 852-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=852-15>.
6. Про Регламент електронного документообігу в обласній державній адміністрації: розпорядження голови Херсонської обласної державної адміністрації від 20 березня 2008 року № 310 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oda.kherson.ua>.
7. Степанова Я. М. Основи електронного документообігу : [навч. посіб.] / Я. М. Степанова, В. Я. Рассмакін. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. – 155 с.

Рецензенти: *Лопушинський І. П.* – д.держ.упр., професор;  
*Коваль Г. В.* – к.політ.н., доцент.

© Ключевський В. І., 2012

*Дата надходження статті до редколегії 28.04.2012 р.*

**КЛЮЦЕВСЬКИЙ Володимир Іванович** – начальник відділу контролю апарату Херсонської обласної державної адміністрації, магістр державного управління, аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

**Коло наукових інтересів:** впровадження електронного документообігу в діяльність органів державної влади.