

4. Пілюшенко В. Л. Основи соціальної екології території / В. Л. Пілюшенко, П. М. Семенченко, В. І. Демченко // Менеджер. – 2007. – №4. – С.187–191.
5. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України / [Б.М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, В. С. Міщенко та ін.].— Київ : РВПС України НАН України, 1999. — 716 с.
6. Сенюшкін Є. О. Економіко-правові механізми державного забезпечення сталого розвитку/ Сенюшкін Є. О. // Статистика України. – 2010. – № 3. – С. 38.
7. Сотник І. М. Еколого-економічні механізми мотивації ресурсозбереження : [монографія] / І. М. Сотник. — Суми : ВВП “Мрія” ТОВ, 2008. — 330 с.

*Рецензент: Драган І.О., д.ерж.упр., доцент.*

**УДК 651.4.9:681.3**

**Корбутяк В.І.,**

к.т.н., доцент

доцент кафедри державного

управління та місцевого самоврядування

Національний університет водного

господарства та природокористування

## **ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ РОБОТИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*Запропоновано та обґрунтовано підвищити ефективність роботи органів державної влади шляхом запровадження електронного документообігу між державними структурами, громадянами і суб'єктами господарювання.*

*Предложено и обосновано повысить эффективность работы органов государственной власти путем внедрения электронного документооборота между государственными структурами, гражданами и субъектами хозяйствования.*

*The dissertation improve efficiency of government through the introduction of electronic document circulation between government agencies, citizens and business entities.*

*Постановка проблеми.* Прийняття управлінських рішень є основною функцією державної установи. При прийнятті рішень необхідна інформація, яка представляється у вигляді документів. Також у вигляді документів і оформляються самі рішення. І обсяг технічної роботи з документами найчастіше за все настільки великий, що може заміщати основний зміст діяльності, звідси – погіршується ефективність діяльності як окремих установ, так і системи державного управління в цілому. Основним механізмом організації взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами і суб'єктами господарювання повинен стати електронний документообіг з використанням електронного цифрового підпису.

*Метою* даної статті є обґрунтування заходів щодо підвищення ефективності роботи органів державної влади шляхом запровадження електронного документообороту з використанням електронного цифрового підпису.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* На даний час багато науковців пропонують свої напрацювання у галузі електронного документообороту. Так, Ж. Бурніс'єн [1], В.А. Грабовський, А. Локшин [5], І.В. Васюков, С.М. Головань, А.М. Давиденко, В.О. Хорошко, Л.М. Щербак [6], А. Хінінський [9] у своїх працях наводять досить ґрунтовні, але дещо розрізнені пропозиції щодо впровадження електронного документообороту в органах державної влади. Разом з тим, існує проблема комплексного підходу до вирішення проблеми інформаційного забезпечення шляхом впровадження електронного документообороту не тільки в окремих структурах органів державної влади, але й між органами місцевого самоврядування, громадянами і суб'єктами господарювання.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Згідно Концепції розвитку електронного урядування в Україні, одним із пріоритетів України є розвиток інформаційного суспільства, яке можна визначити як орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічне суспільство, в якому кожен громадянин має можливість створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб дати змогу кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал для забезпечення особистого і суспільного розвитку та підвищення якості життя.

У державному управлінні стрімко розвиваються та застосовуються інформаційно-комунікаційні технології. Так 22 травня 2003 року Верховна Рада України прийняла два Закони: „Про електронні документи та електронний документообіг” і „Про електронний цифровий підпис” [7, 8] однак нерозв'язаними залишаються, зокрема, такі проблеми як відсутність єдиних стандартів та регламентів функціонування системи електронного документообігу; обмеженість можливостей систем електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Крім того, прийняття управлінських рішень є основною функцією державної установи. При прийнятті рішень необхідна інформація, яка представляються у вигляді документів. Також у вигляді документів і оформляються самі рішення. І обсяг технічної роботи з документами найчастіше за все настільки великий, що може заміщати основний зміст діяльності.

Основним механізмом організації взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами і суб'єктами господарювання повинен стати електронний документообіг з використанням електронного цифрового підпису. Впровадження електронного документообороту сприятиме створенню умов для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Для вирішення вищенаведених завдань важливу роль відіграє автоматизація роботи з документами, що циркулюють в органах влади. Саме автоматизація роботи з документами як складова частина запровадження електронного документообороту має найважливіше значення для підвищення ефективності діяльності як окремих установ, так і системи державного управління в цілому. При цьому:

- зменшуються терміни підготовки і виконання документів;
- створюються і автоматично підтримуються бази (архіви) нормативних і розпорядчих документів;
- зменшується кількість рутинних операцій, працівники одержують можливість зосередитися на вирішенні змістовних задач управління;
- підвищується якість підготовки управлінських рішень;
- зменшується кількість «загублених» документів, місцезнаходження яких невідомо;
- процеси розробки і проходження документів стають інформаційно прозорими і допускають контроль на будь-якій стадії;
- з'являється стимул і можливості для удосконалення структури організації.

Перевід потоків документів в електронну форму та інтеграція їх з Інтернет-порталами дозволить досягти наступних важливих цілей:

- з'явиться можливість повно і об'єктивно інформувати громадян про те, який обсяг послуг, сервісів і соціального забезпечення їм надається;
- громадяни і організації будуть залучені до активної роботи з розробки і реалізації ініціатив і програм законодавчих органів та виконавчих органів влади різного рівня;
- забезпечиться «прозора» і оперативна взаємодія державного органу із суб'єктами господарювання;
- буде досягнута істотна економія часу і коштів (як бюджету, так і суб'єктів господарювання).

Обчислювальна техніка і засоби зв'язку міцно ввійшли в сучасне життя, і подив викликає вже не їхня наявність, а скоріше, відсутність чи недостатньо ефективне використання. Рівень комп'ютеризації комерційних структур і громадян досить високий. А от ступінь освоєння електронних інформаційно-комунікаційних технологій органами державного управління є на низькому рівні.

Об'єктивних причин відкладати впровадження сучасних комп'ютерних технологій у державному секторі немає. Допомогою у впровадженні та практичній реалізації електронного документообороту органам державного управління можуть стати бізнесструктури.

Ефективність роботи системи державного управління визначається трьома складовими (рис. 1.) [4]:

- ефективністю взаємодії з громадянами і підприємствами;
- ефективністю внутрішньої роботи кожної установи окремо;
- ефективністю взаємодії органів влади між собою.

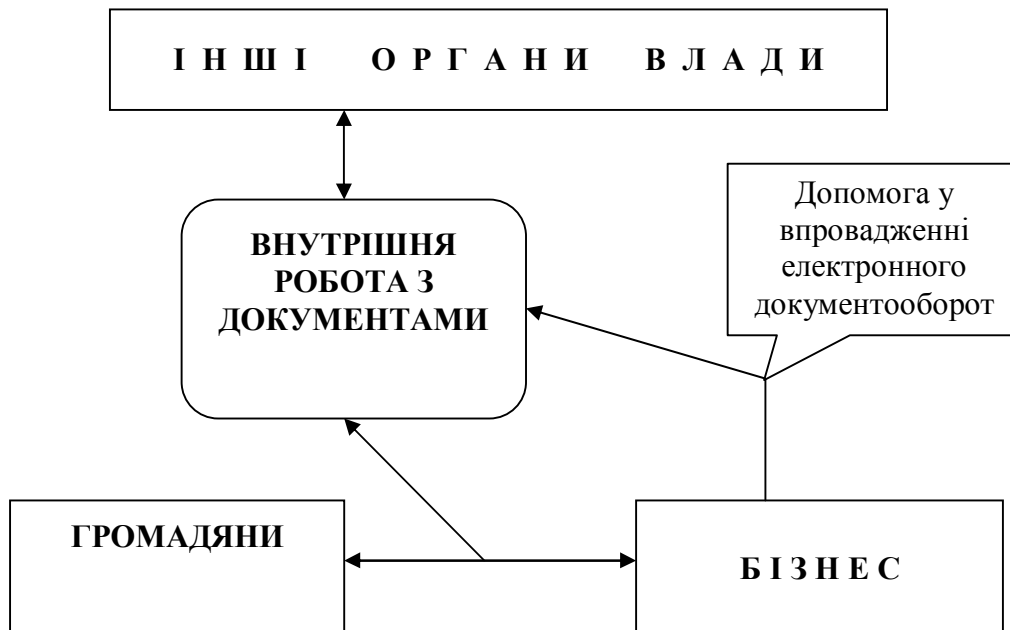


Рис. 1. Схема ефективності роботи системи державного управління

Повсюдно використовувана в даний час «паперова» технологія роботи з громадянами і підприємствами веде до величезної кількості непродуктивних витрат часу і ресурсів як для громадян і суб'єктів господарювання, так і для державних органів.

Використання інформаційно-електронних технологій дозволяє істотно розширити канали взаємодії держави і її громадян, підвищити якість цієї взаємодії і сприяти тим самим зміцненню громадянського суспільства, побудованого на взаєморозумінні, врахуванні інтересів кожного і прагненню до загальних конструктивних цілей через:

- *пошук і одержання інформації*: зручне представлення в мережі Інтернет повної, точної і актуальної інформації про всі органи державної влади дозволяє істотно спростити процес пошуку необхідної інформації, заощаджувати час чиновників, змушених відповідати на запитання, а також зменшити кількість помилок;

- *взаємодія громадян і організацій з органом державної влади*: дана функція забезпечується набором сервісів, що дозволяють громадянам і організаціям запитувати і одержувати по Інтернету необхідні довідки або дозволи і передавати в органи державного управління передбачену законом звітність. Крім того, повинна існувати можливість відстеження стану запитів.

- *принцип «єдиного вікна»*: передбачає наявність однієї точки входу для взаємодії з органами влади всіх рівнів. Для цього необхідна система, що дозволяє автоматично направляти запити і звітність в уповноважені органи державної влади і тим самим розглядати державу як єдиного «провайдера» послуг для громадян і бізнесу.

Для постійної публікації актуальних документів і відстеження ходу просування запитів потрібна інформація, яка може бути отримана із систем

автоматизації документообігу різних установ. Тому ця інформація повинна автоматично експортуватися з них для публічного доступу.

Прийнятий у даний час обмін паперовими документами між органами державної влади і місцевого самоврядування є надзвичайно повільним і тягне за собою значні витрати ресурсів на функціонування кур'єрських і поштових служб, експедицій і канцелярії, змушеної реєструвати вхідні і відправляти вихідні документи [3, 6].

У випадку функціонування в організації автоматизованої системи до цього ще додається введення інформації про документ і сканування тексту для включення його до бази документів системи.

Найчастіше відсутня можливість контролю з боку відправника за процесом одержання і реєстрації документів приймаючою стороною.

Ця ситуація ввижається ще більш неприродною, якщо врахувати, що вихідний документ також готується в автоматизованій системі, а текст існує у вигляді файлу і спеціально роздруковується для відправлення в інші організації.

Виходом з цієї ситуації є створення системи обміну електронними документами між організаціями. Створення такої системи дозволить забезпечити: радикальне прискорення доставки документів, гарантію доставки, доставку «під розпис» – оповіщення відправника про одержання і реєстрацію документа одержувачем та зниження витрат.

Необхідно враховувати, що традиційний паперовий документообіг ще не швидко втратить своє значення – у найближчі роки важливі документи все одно будуть видаватися, затверджуватися і доставлятися в паперовому вигляді.

Тим не менш існують інтегровані паперово-електронні технології, у яких документ пересилається в електронному вигляді, реєструється, і саме з електронною копією йде робота, а паперова копія передається звичайним шляхом.

Введення законодавства, що забезпечує юридичну значимість електронного цифрового підпису, відкриває можливість створення систем обміну електронними документами, які не потребують дублювання електронних документів паперовими і дозволяють тим самим значно знизити витрати органів влади і управління.

На шляху розробки таких систем є об'єктивні труднощі:

- а) відсутність будь-яких систем автоматизації документообігу в цілому ряді організацій;
- б) розмаїтість систем і форматів, використовуваних у різних організаціях;
- в) необхідність надійної автентифікації відправників/одержувачів;
- г) захист інформації від зміни в процесі доставки;
- д) необхідність захисту конфіденційної інформації.

Сучасні програмні засоби, розроблені корпорацією Microsoft та її партнерами, дозволяють успішно вирішувати всі ці проблеми. І сьогодні

розробка і впровадження систем, які автоматизують обмін електронними документами між організаціями, є абсолютно реальною задачею.

Експлуатація цих систем можлива й організаціями, які не мають автоматизованої системи документообігу. Вони можуть приймати і передавати документи за допомогою засобів обміну електронною поштою, доповнених засобами роботи з формами, електронним цифровим підписом і засобами захисту інформації. Найбільшу користь і помітне зниження трудомісткості одержать організації, в яких документообіг цілком автоматизований.

Основний зміст роботи більшості органів державної влади – це вироблення управлінських рішень, що протікає у формі роботи з документами. Тому ефективність здійснення ними своїх функцій у значній мірі визначається системою роботи з документами, прийнятою в організації.

У відомствах скрізь використовується традиційна система діловодства. Ця система, заснована на централізованому контролі документів на всіх стадіях їх виконання, має ряд важливих переваг. Однак при великих обсягах оброблюваних документів все одно виникають проблеми, яких неможливо уникнути при роботі з паперовими документами:

- а) тривалі процедури передачі документів всередині організації;
- б) можливість втрати інформації про місцезнаходження документів;
- в) відсутність ефективного контролю як за роботою окремих чиновників, так і за діяльністю організації в цілому з боку вищестоящих органів і суспільства;
- г) високі витрати на інфраструктуру збереження і руху паперових документів;
- д) висока трудомісткість рутинних операцій у діяльності чиновників і брак часу на підготовку якісних рішень.

Найчастіше ці проблеми призводять до невиправдано затягнутих строків розгляду питань, неефективності роботи і поганої керованості організації.

Існує два можливих підходи до застосування інформаційних технологій для розв'язання цієї проблеми:

1. Підвищення ефективності існуючих процедур роботи з документами (автоматизація діловодства).
2. Перехід до електронного документообігу.

Автоматизація діловодства базується на тому, що при реєстрації паперового документа він цілком або частково переводиться в електронну форму, і подальша робота ведеться в основному з електронними реєстраційними картками і представленнями документів.

Впровадження такої технології дозволяє:

- прискорити рух документів по організації;
- гарантувати своєчасний розгляд документів;

- забезпечити ефективний контроль виконання документів і прийняття управлінських рішень;
- підвищити ефективність роботи як окремих чиновників, так і організації в цілому;
- знизити витрати на розмноження, передачу і збереження безлічі копій паперових документів;
- при прийнятті рішень підвищити їхню обґрунтованість і якість за рахунок надання виконавцю максимально повної документаційної бази.

При такому підході з'являються додаткові витрати в процесі реєстрації документа. Втім, їх можна уникнути, якщо значну частину документів організація буде отримувати в електронному вигляді.

Ідея електронного документообігу полягає в тому, що для документів взагалі не створюються паперові версії. Це дозволить значно підвищити ефективність і знизити витрати в порівнянні із змішаним документообігом.

Необхідно мати на увазі, що перехід на чисто електронний документообіг вимагатиме значного часу. Але впровадження систем автоматизованого діловодства вже зараз створює хороші технологічні передумови для переходу до електронного документообігу, тому що в таких організаціях співробітники поступово відвикають мати справу з паперами (обіг паперів замикається на канцелярії, архіві та експедиції), і в них зникає технологічна необхідність.

*Висновки.* В статті обґрунтовано, що обсяг технічної роботи з документами найчастіше за все настільки великий, що погіршується ефективність діяльності органів державної влади. Саме автоматизація роботи з документами як складова частина запровадження електронного документообороту має найважливіше значення для підвищення ефективності діяльності як окремих установ, так і системи державного управління в цілому. Ефективність роботи системи державного управління визначається трьома складовими: ефективністю взаємодії з громадянами і підприємствами, ефективністю внутрішньої роботи кожної установи окремо та ефективністю взаємодії органів влади між собою.

Сучасні програмні засоби, розроблені корпорацією Microsoft та її партнерами, дозволяють успішно вирішувати всі ці проблеми. І сьогодні розробка і впровадження систем, які автоматизують обмін електронними документами між організаціями, є абсолютно реальною задачею.

*Використані джерела інформації:*

1. Бурніс'єн Ж. Електронний документообіг. Удосконалення. Сучасні тенденції розвитку / Ж. Бурніс'єн, Р. Оберт. – К., 2009. - С. 102-104.
2. Грабовський В.А. Впровадження системи електронного документообігу./ В.А.Грабовський, О.Маркуц // Національна академія державного управління при президенті України, компанія ТОВ-ЕР- ДЖИ-ДЕЙТА.- К., - С. 82-86.
3. Доступ до інформації та електронне урядування / Центр політико-правових реформ / М.С. Демкова (авт.-упоряд.), М.В. Фігель (авт.-упоряд.). – К. : Факт, 2004. – 336с. – Бібліогр.: с. 340-343.

4. Електронний документообіг та діловодство. Рішення Microsoft в сфері документообігу для російських органів державної влади та місцевого самоврядування -Режим доступу:.- <http://www.microsoft.com>
5. Локшин А. Особливості застосування електронного цифрового підпису / А.Локшин // Секретар-референт.- 2007.-№12. - С.23-24,
6. Основи організації електронного документообігу: підручник:у 2 т. Т. 1 / І.В. Васюков, С.М. Головань, А.М. Давиденко, В.О. Хорошко, Л.М. Щербак ; Держ. ун-т інформ.-комунікац. технологій. – К., 2008. – 230 с.
7. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22.05.2003р. №852- IV/ - Режим доступу:.- <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003р. №851-IV// Закони України - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-15> - С.123-158.
9. Хінінський А. Електронний цифровий підпис (у запитаннях і відповідях) /А. Хінінський // Секретар- референт. -2011.-№1 – С.38-42.

*Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.*

**УДК 35:001.8:303.833**

**Марутян Р.Р.,**

к.і.н., доцент,  
докторант кафедри національної безпеки  
НАДУ при Президентові України

## **ІНТЕЛЕКТУАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ**

*Досліджено методологічні засади інтелектуального забезпечення державного управління, подано характеристику різних методологічних принципів науково-експертного та аналітичного забезпечення державного управління.*

*Исследованы методологические принципы интеллектуального обеспечения государственного управления, дана характеристика различных методологических принципов научно-экспертного и аналитического обеспечения государственного управления.*

*The methodological principle of government management's intellectual providing, the features of different methodological principles of scientific expertise and analytical support of government are investigated.*

*Постановка проблеми.* Методологічний аспект досліджень інтелектуального забезпечення державного управління за своїм змістом охоплює використання гносеологічних, тобто теоретико-пізнавальних знань різного рівня. Пізнання закономірностей суспільного розвитку, методологічних принципів системи та механізмів управління є науковою основою теорії державного управління.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Осмислення проблем пізнання в історії філософської думки посідає чільне місце. Теорія пізнання (гносеологія) стала об'єктом дослідження класиків філософії