

УДК 35.01:352/354

ПИСАРЕНКО В'ячеслав Петрович,

канд. наук держ. упр.,

доц. каф. упр. персоналом

та економіки праці Полтавського

університету економіки і торгівлі

УПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТУВАННЯ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Аналізується нормативно-правове регулювання та практика впровадження електронного документування в Україні. Визначаються можливості організації електронного документування в органах публічної влади в Україні.

Ключові слова: інформаційно-документаційне забезпечення, інформаційні технології, електронний документообіг, система електронного діловодства і документообігу, інформаційно-комп'ютерні технології.

Писаренко В. П. Внедрение электронного документирования в органах государственной власти и местного самоуправления

Анализируется нормативно-правовое регулирование и практика внедрения электронного документирования в Украине. Определяются возможности организации электронного документирования в органах публичной власти в Украине.

Ключевые слова: информационно-документационное обеспечение, информационные технологии, электронный документооборот, система электронного делопроизводства и документооборота, информационно-компьютерные технологии.

Pisarenko V. P. Implementation of electronic registration in state and local governments

Analysis of regulation and practices of electronic registration in Ukraine. Defined possibilities of electronic documentation in public authorities in Ukraine.

Key words: information and documentation support, information technology, electronic documents, electronic records and document management, information and computer technologies.

Постановка проблеми. Особливістю державного управління в сучасних умовах є необхідність комплексного застосування сучасних форм і методів інформаційно-документаційного забезпечення діяльності органів державного управління, насамперед новітніх інформаційних технологій для підтримки прийняття рішень з метою забезпечення ефективного функціонування керованої соціальної системи. Структура державного управління України потребує інформаційної підтримки, оскільки поточна державно-управлінська діяльність органів влади і обґрунтованість управлінських рішень багато в чому залежать від повноти і якості інформаційних ресурсів, якими вони володіють.

Інформатизація органів державного управління повинна розглядатись як постійний технологічний процес, що забезпечує своєчасну обробку інформаційних запитів і сприяє виробленню і прийняттю оптимальних рішень. Інформаційні технології надають нові можливості, які не можна реалізувати у традиційних адміністративних процесах, це гарантована можливість доступу суспільства до інформації, контролю за діяльністю органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суспільне значення документаційного забезпечення управління викликає постійний науковий інтерес до його проблем, проте цілісних, комплексних наукових розробок у даній сфері ще замало. Важливими є принципові положення щодо електронного документування та організації роботи з документами викладені в наукових працях таких сучасних українських вчених, як І. Антоненко, О. Загорецька, С. Кулешов, Ю. Палеха та ін. Але в Україні, незважаючи на прийняття Закону України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки», на даний час недостатньо розробленим залишається ряд питань щодо розвитку інформаційного

суспільства, зокрема електронного урядування, не створено цілісну електронну систему міжвідомчого обміну даними. Відсутність єдиних загальнодержавних форматів електронних даних, як наслідок використання нестандартизованих форматів та протоколів обміну даними в електронній формі, а також відсутність відповідних загальнодержавних класифікаторів і довідників обмежують можливість застосування автоматизованих засобів пошуку та аналітичного обробітку інформації, що актуалізує проблему організаційно-правового забезпечення електронного документування в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Мета статті. Проаналізувати організацію електронного документування в органах державної влади та місцевого самоврядування з метою розроблення теоретико-методологічних положень та запровадження практичних рекомендацій та пропозицій стосовно удосконалення електронного документування діяльності органів влади.

Виклад основного матеріалу. Основні цілі інформатизації державного управління визначаються загальною стратегією реформ в Україні, потребою інтенсивного розвитку національної інформаційної інфраструктури, яка повинна охоплювати різноманітні сфери життя і діяльності суспільства. Тому розвиток інформатизації повинен бути скерований на досягнення таких цілей: істотне підвищення рівня повноти, оперативності та доступності різноманітних форм і видів інформації для кожного громадянина України; якісне поліпшення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності системи державного управління; кардинальне перетворення системи інформаційно-маркетингового забезпечення суб'єктів господарської діяльності усіх форм власності; всебічне використання потенційних можливостей інформаційних технологій систем і мереж для повномасштабного вирішення соціальних і гуманітарних проблем, у тому числі для вдосконалення системи освіти, охорони здоров'я, розвитку науки, культури, мистецтва; активізація діяльності в системі міжнародного інформаційного обміну в інтересах розвитку політичних, економічних, соціальних і гуманітарних зв'язків; забезпечення належного рівня інформаційної безпеки та захисту інформації.

Для досягнення цих цілей формування державної політики інформатизації повинно базуватися на таких принципах: відкритість та загальнодоступність

інформації; забезпечення конституційних прав та свобод кожного громадянина в інформаційній сфері; збалансованість прав і обов'язків, інтересів і відповідальності суб'єктів сфер інформації, інформатизації та інформаційної безпеки та законодавче закріплення певних функцій держави у цих сферах; гармонізація національного законодавства з міжнародним правом.

При реалізації цих принципів необхідно, щоб нормативно-правова база інформатизації і державне регулювання розвитку інформаційної інфраструктури, інформаційних технологій, засобів, систем і мереж були скеровані на вирішення таких завдань: заохочення приватних інвестицій у розвиток інформаційних технологій, засобів, систем і мереж; заохочення конкуренції у різних видах діяльності у сфері інформатизації, в тому числі при розробленні інформаційних технологій, засобів, систем і мереж; забезпечення для ринку сфери інформатизації режиму вільного доступу на основі принципів справедливості, взаємної вигоди та паритету взаємовідносин між суб'єктами різних форм власності і різних видів діяльності; створення структур адміністративного регулювання, які можуть відстежувати і гнучко реагувати на стан і тенденції розвитку інформаційних технологій, засобів, систем і мереж, ринку інформаційних послуг; забезпечення можливості постійного міжнародного обміну поглядами та інформацією з національних регулятивних та законодавчих ініціатив для розроблення і впровадження гнучких і ясних регулятивних положень на підтримку розвитку інформаційних технологій, засобів, систем і мереж.

Проблеми правового регулювання електронного документообігу як всередині суверенних держав, так і на міжнародній арені, набувають у даний час все більшої актуальності у зв'язку з упровадженням ефективних інформаційно-комп'ютерних технологій майже у всі сфери суспільно-виробничої діяльності, від взаємодії населення з органами публічної влади, підтримки фінансових і товарних ринків до сфери послуг, роздрібної торгівлі, освіти і дозвілля. Зростає кількість проектів, метою яких є організація обміну конфіденційною інформацією між підприємцями та державними органами по телекомунікаційним мережам. Сьогодні ряд країн перейшли або переходять на безпаперову технологію завдання бухгалтерської та податкової звітності через мережу Інтернет. Основний напрямок законодавчого регулювання – це визнання юридичної сили електронного

документа, електронного підпису в певній сфері та обмеження щодо їх використання.

Електронний документообіг припускає, що інформація передається у вигляді електронних документів, тобто документів, що створюються, зберігаються, передаються і доступні для сприйняття за допомогою електронних засобів. Це полегшує роботу з інформацією, прискорює процес роботи з нею, але комп'ютерне обладнання та програмне забезпечення стає необхідним посередником у роботі з документами [3].

Отже, електронний обіг ефективніший за рахунок того, що він легше піддається оптимізації. Витрати на введення систем електронного документообігу окупаються не тільки за рахунок підвищення швидкості обміну інформацією та скорочення витрат на зберігання паперів, але і зменшенням кількості співробітників, зайнятих роботою з документами, відсутністю серйозних витрат на перебудову документообігу внаслідок розвитку міжнародних відносин [1, с. 11].

Однак електронний документообіг має і недоліки. Основний недолік, який приписують електронному способу обміну даними, – можливість втрати інформації. Дійсно, рівень розвитку апаратного і програмного забезпечення в даний час ще не здатний забезпечити абсолютну надійність зберігання і передачі інформації в електронному вигляді. Однак навіть найпростіші запобіжні заходи здатні підняти надійність електронного документообігу до цілком прийнятного рівня. Якщо ж застосовувати технології більш високого рівня, але значно дорожчі, то надійність електронного документообігу виявляється більш високою, ніж звичайного.

Що стосується можливості втрати інформації в результаті протиправних дій третіх осіб, то в більшості випадків її також можна усунути за допомогою заходів захисту. Варто визнати, що усунути загрозу втрати інформації повністю неможливо, але в будь-якому випадку вона буде не нижче, ніж під час використання традиційного документообігу, а витрати на захист інформації можуть бути навіть меншими.

Другий серйозний недолік використання електронного документообігу – необхідність спеціальних знань і навичок для роботи з відповідним програмним і апаратним забезпеченням. Правда, навички користувача ПК зараз вже не рідкість,

але вони все ж менш поширені, ніж, припустимо, вміння читати і писати. Крім того, іноді потрібні навички більш високого рівня складності, наприклад, під час роботи з потужними системами захисту інформації. Усе це вимагає значних витрат на навчання фахівців і накладає деякі обмеження на підбір співробітників для роботи в органах державного управління та місцевого самоврядування. Ці витрати слід порівнювати з розміром коштів, які дозволить заощадити впровадження електронного документообігу.

Таким чином, майже всі недоліки електронного документообігу, крім проблем психологічного плану, можливо перебороти, але їх подолання вимагає матеріальних витрат, тим більш значних, чим вищі вимоги до надійності і зручності документообігу. Ці витрати необхідно узгоджувати з вигодами впровадження електронного документообігу замість паперового і засновувати своє рішення на результатах такого порівняння [2, с. 11].

Електронний документообіг – це високотехнологічний і прогресивний підхід до суттєвого підвищення ефективності роботи органів державної влади і місцевого самоврядування. Функції системи електронного документообігу в інформаційному забезпеченні системи управління: підвищення якості підготовки документів; посилення виконавської дисципліни; прискорення обміну інформацією між організаціями; спрощення процедури прийняття рішень; скорочення кількості помилок і зловживань при роботі з громадянами і організаціями; підвищення авторитету державних інститутів у громадській думці; прискорення і спрощення інформаційних процесів; підвищення гнучкості й керованості процесів передавання інформації; забезпечення прозорості прийняття рішень і необхідного контролю суспільства за діяльністю державних органів; забезпечення внутрішньовідомчої взаємодії, а також взаємодії співробітників державних органів різних рівнів.

Гарантією успішної роботи органів влади завжди є ефективна діяльність державних службовців. Але для якісного обслуговування потреб громадян вчорашні методи обробки інформації вже не найкращі. Сьогодні необхідно мати доступ до інформаційних ресурсів і скоротити витрати часу на розв'язання завдань, непов'язаних з обслуговуванням громадян.

Відсутність необхідності вручну розмножувати документи, відслідковувати переміщення паперових документів всередині організації, контролювати порядок

передачі конфіденційної інформації істотним образом знижує трудовитрати діловодів. Наскрізний автоматичний контроль на всіх етапах роботи з документами кардинально підвищує якість роботи виконавців, робить терміни підготовки документів більш прогнозованими і керованими.

Спільне використання систем електронного діловодства і сховищ інформації дозволить систематизувати і поєднати інформацію, що полегшує її аналіз і складання звітів. Для пошуку прихованих закономірностей у великих масивах даних можна приймати більш ефективні рішення і дії, що базується на відповідних технологіях отримання інформації з бази даних.

Усе це можливо тільки в системі управління, побудованій на основі електронного документообігу. Інформаційні безпаперові технології полегшують процес управління знаннями, вони створюють основу рішень, що забезпечують автоматизований і централізований обмін даними і дають можливість отримати лише необхідну інформацію з усіх доступних джерел.

Системи електронного діловодства і документообігу можуть сприяти створенню нової організаційної культури в органах державної влади та місцевого самоврядування, зробивши роботу державних службовців більш легкою, цікавою і значущою.

Інформаційні технології дозволять державним службовцям працювати не тільки над виконанням внутрішньовідомчих завдань, але і спільними зусиллями вирішувати ширший спектр державних проблем. Інформаційні технології зможуть стати каталізатором, завдяки якому органи влади перейдуть на новий рівень взаємовідносин з населенням, коли державні службовці будуть швидко відповідати на запити громадян і ставитися до них як до клієнтів, а не як до надокучливих відвідувачів.

Електронний документообіг – це сукупність технологій, які не тільки значно оптимізують, але й істотно змінюють роботу органу влади, і цілком очевидно, що система подібного масштабу не може бути впроваджена без відповідної підготовки, оскільки, охопивши майже всі основні сторони діяльності, впровадження може викликати довгостроковий параліч у діяльності органу влади. Причому збої в роботі виникнуть не тільки в органі влади, який автоматизується, але, як наслідок, і в нижчих установах. Таким чином, перед розгортанням системи

електронного документообігу та діловодства необхідно виважено оцінити готовність усіх органів державної влади і місцевого самоврядування, яких це стосується, до якісно нових технологій.

Упровадження електронного документообігу в органі державної влади або місцевого самоврядування вимагає від усіх службовців, які беруть участь у цій роботі з документами, наявності: засобів обчислювальної техніки, адекватних за продуктивністю впроваджуваному програмному забезпеченню (ПЗ) електронного документообігу; оснащеність персональними комп'ютерами всіх працівників органу влади, які працюють з документами; засобів зв'язку адекватної пропускної здатності між усіма автоматизованими робочими місцями (АРМ); автоматизованої системи діловодства, яка використовує програмне забезпечення, що допускає перехід до електронного документообігу; психологічної готовності керівників до використання електронних аналогів власноручного підпису на документі; служб і технічних можливостей переводу вхідних паперових документів в електронну форму.

Після розгортання електронного документообігу всі службовці, які з тих чи інших причин не мають постійного доступу до електронних документів за допомогою засобів обчислювальної техніки, фактично перестають брати будь-яку участь у роботі органу влади. Усі службовці, до яких документи будуть надходити в неелектронному вигляді, зможуть з ними лише ознайомитися і будь-яка участь у роботі над документами, навіть просте візування чи обговорення, автоматично буде вимагати наявності персонального засобу обчислювальної техніки, що має доступ до системи електронного документообігу.

Запуск будь-якої комплексної інформаційної системи вимагає не тільки встановлення обладнання і налаштування ПЗ, але й перебудови процесів у роботі і перенавчання службовців. Чим менший обсяг змін у процесах під час упровадження системи, тим менший термін впровадження. Тому комплексні інформаційні системи необхідно впроваджувати по черзі, послідовно автоматизуючи відносно замкнуті сфери діяльності, згодом поєднуючи їх інтеграційною системою.

З технологічної точки зору система електронного документообігу являє собою інтеграційну систему, що охоплює діловодство і підготовку документів

і поєднує їх із зовнішнім середовищем електронного обміну. Таким чином, для підвищення шансів завершення автоматизації органу влади в необхідний строк необхідно попереднє впровадження систем автоматизованого діловодства і засобів організації колективної роботи при підготовці документів.

Ураховуючи різноманітність існуючих систем електронного документообігу в органах влади, при розробці та реалізації пілотного проекту системи необхідно передбачити створення інтегрованої системи електронного документообігу. Метою створення такої системи є забезпечення руху документів, скорочення терміну підготовки та прийняття рішень шляхом автоматизації процесів колективного створення та використання документів в органах влади. Проте на сьогодні правового забезпечення відносин у сфері системи електронного урядування у формі нормативно-правового акта, який би чітко і всебічно регулював дане питання, ще немає.

При побудові системи електронного документообігу в органах публічної влади необхідно врахувати загальні принципи побудови в таких аспектах: організаційному, інформаційному, алгоритмічному, технічному, технологічному, нормативно-правовому. Створення інформаційних систем документообігу і загальні вимоги до системи електронного документообігу повинні ґрунтуватися на принципах: системності, відкритості, сумісності, стандартизації, ефективності. До основних вимог до систем електронного документообігу необхідно віднести: масштабованість, розподіленість, модульність, відкритість.

Автоматизація документообігу здійснюється на основі окремих автоматизованих функцій, поєднаних за своїм призначенням у типові функціональні комплекси: підготовка документів комп'ютерними засобами, реєстрація та введення електронних документів в оперативний електронний архів, ведення електронного архіву, підтримка паперового архіву та організація доступу до його інформації, контроль виконавчої діяльності, проектування маршрутів руху документів, обмін даними, підтримка формування аналітично-статистичної звітності та оперативного аналізу, ведення нормативно-довідкової інформації, адміністрування, «уніфіковане клієнтське місце» [2, с. 61].

Органи виконавчої влади, які здійснюють обмін електронними документами і повідомленнями через свої СЕД, є відправниками або одержувачами таких

документів і повідомлень. У процесі обміну електронними документами і повідомленнями взаємодія СЕД із системами електронного документообігу органів виконавчої влади здійснюється через спеціальні телекомунікаційні мережі, у яких забезпечується безпека конфіденційної інформації, що є власністю держави.

У СЕД не накладаються обмеження на структуру та зміст електронного документа, а забезпечується обмін такою інформацією: електронними документами; реєстраційними даними в електронній формі про електронний документ та його зміст; повідомленнями для відправника про прийняття (відхилення) вхідних електронних документів службою діловодства одержувача.

Інтерфейс між користувачем і СЕД дає змогу забезпечити: ергономічність взаємодії користувача із СЕД; взаємодію користувача з програмними компонентами СЕД на основі прозорого та інтуїтивно зрозумілого діалогового графічного віконного інтерфейсу з використанням піктограм функцій, режимів та операцій; можливість для користувача оперувати професійно орієнтованими поняттями предметної галузі діловодства державною мовою; можливість зворотності дій користувача, а також обов'язкове підтвердження ним потенційно руйнівних дій з модифікації та відновлення даних; можливість одержання користувачем довідкових даних про функціональні характеристики СЕД (зокрема, отримання на екрані монітора контекстозалежних підказок щодо виконання операцій, функцій).

Висновки. Застосування систем електронного документування та інформаційно-комунікативних технологій у державному управлінні обумовлює якісно новий рівень суспільної взаємодії, дозволяє оперативніше й ефективніше виконувати управлінські функції з обслуговування громадян. Оскільки електронне документування стає невід'ємним атрибутом електронного урядування, є підстави стверджувати, що інформаційному суспільству притаманна ще одна повноцінна форма документа – електронна. Таким чином, виникла потреба створення необхідного нормативно-правового регулювання електронного документування в органах державної влади та місцевого самоврядування, яке б сприяло ефективнішому впровадженню новітніх інформаційно-комп'ютерних технологій у їх роботі, мотивувало цей процес та зобов'язувало органи влади до його впровадження.

Список використаних джерел

1. **Рысков О. И.** Управление документами в европейских странах / О. И. Рысков // Делопроизводство. – 2006. – № 4. – С. 10 – 16.
2. **Федосеева Н. Н.** Сущность и проблемы электронного документооборота / Н. Н. Федосеева // Юрист. – 2008. – № 6. – С. 58 – 67.
3. **ISO 15489-1** – Information and Documentation – Records management – Part 1: General // ISO – Printed in Switzerland. – 2001. – 19 p.