

Література:

1. Державне управління : словник-довідник / В. М. Князєв, В. Д. Бакуменко та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 117–118.
2. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.
3. *Костенко В. О.* Основні проблеми функціонування та напрями модернізації територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту України / В. О. Костенко // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (5 квітня 2013 р.) : у 2 ч. Ч. 1 ; за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – С. 471–476.
4. *Маслов Є. П.* Державна політика у сфері цивільного захисту України в умовах надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] / Є. П. Маслов. – Режим доступу : www.zerkalov.kiev.ua.

Надійшла до редколегії 14.08.2014 р.

УДК 343.98

О. В. ОРЛОВ, В. В. ПОЛИЩУК

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Висвітлено проблему впровадження систем електронного документообігу в органах державної влади. Акцентовано увагу на відсутності дієвих організаційних механізмів для цього. Визначено основний напрям подальшого дослідження щодо їх розробки.

Ключові слова: система електронного документообігу, орган державної влади, упровадження, організаційні механізми.

Challenges of implementing e-document management systems in public authorities have been spotlighted and considered. The attention has been drawn to the current lack of effective organizational mechanisms for that. The main direction of further research and development is outlined.

Key words: e-document management system, public authorities, implementation, organizational mechanisms.

Стрімкий розвиток і глобальне впровадження новітніх інформаційних технологій, інтенсифікація інформаційних відносин створили умови, коли життя людини є майже не мислиме без сучасних засобів зв'язку, електронно-обчислювальної техніки, комп'ютерних систем та мереж. Майже кожен

громадянин нашої країни володіє доступом до цих технологій та має можливості використовувати переваги миттєвого отримання, передачі та обміну інформацією. На початку другої декади ХХІ ст. можна відчувати, що ми є громадянами не тільки окремо взятого, територіально обмеженого суспільства, а також є членами світового, так званого інформаційного суспільства, що не має державних кордонів. Збільшується швидкість обміном інформації, зростають потреби громадян, а також вимоги громадян до органів державної влади.

Органи державної влади також не можуть знаходитись осторонь процесів усезагальної інформатизації суспільства та повинні у своїй роботі відповідати вимогам сьогодення. Упровадження систем електронного документообігу (далі – СЕД) в діяльність органу державної влади допоможе прискорити обробку інформації в ньому, між та всередині його підрозділів, поліпшити та прискорити процес прийняття управлінського рішення, його якість, посилити контроль за його виконанням, поліпшити взаємодію та координацію безпосередньо між органами влади. На сьогодні вже існує певний досвід упровадження СЕД на всіх рівнях державного управління. Ураховуючи різні погляди на реалізацію завдання інформатизації державних органів та при одночасній відсутності практичних рекомендацій, стандартів і методології впровадження СЕД, кожен орган державної влади формує свої вимоги до концепції застосування, обсягів охоплення та глибини застосування їх у своїй діяльності. Основними проблемами успішного використання СЕД в органах державної влади є фактична відсутність на даний час дійсно ефективних організаційних, а також правових механізмів з їх упровадження, слабо розвинена загальна методологічна база з їх використання та специфічність у роботі державного апарату. Усе це заважає втіленню в життя стандартних рішень у цій галузі. Окрім цього, переведення державної установи на електронний документообіг ускладнюється недостатнім розумінням користувачами СЕД основних завдань, що повинен вирішувати електронний документообіг, та моральна неготовність державних службовців до використання нових інформаційних технологій у своїй повсякденній діяльності.

Проблеми впровадження електронного документообігу в організації досліджували такі науковці, як М. Ларін, М. Бобильова, Ю. Вітін, В. Тихонов, І. Юшин, Г. Асеев, О. Матвієнко, В. Боркус [7]. Проблемних питань упровадження СЕД в органах державної влади торкалися в своїх публікаціях І. Двойленко, В. Писаренко, О. Голобуцький, О. Шевчук, І. Клименко, К. Линьов [1]. До питань електронного урядування та інформаційного суспільства як в Україні, так і в інших країнах світу зверталися в своїх працях такі вітчизняні дослідники, як К. Вознюк, Н. Драгомирецька, О. Загаєцька, О. Загвойська, Т. Камінська, А. Камінська, В. Клоцевський, І. Лопушинський, М. Міхальова, Я. Олійник, Н. Павлютенко, М. Пасічник, І. Рубан, А. Семенов, А. Семенченко, К. Синицький, С. Чукут та ін. [6]. Багато уваги проблемам електронного урядування приділено в монографії П. Клімушина та А. Серенка “Електронне урядування в інформаційному суспільстві”.

Метою статті є висвітлення та огляд проблематики впровадження систем електронного документообігу в органах державної влади, відсутності дієвих організаційних та правових механізмів для цього на сучасному етапі інформатизації діяльності органів державної влади.

Закон України “Про електронні документи та електронний документообіг” установив основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів. З моменту його прийняття в Україні фактично оголошено старт на тотальну інформатизацію суспільних відносин та органів державної влади. Документообіг в органах державної влади є системою, що матеріалізує процеси збору, перетворення, зберігання інформації, а також процеси управління: підготовку та прийняття рішень, контроль за їх виконанням. Пов’язуючи ці процеси з доступом до публічної інформації, можна сказати, що це є ефективним засобом забезпечення інформування та доступу до інформації фізичним та юридичним особам, а отже, сприяє прозорості та ефективності діяльності влади. На сьогодні в нашій державі вже існує доволі велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері застосування інформаційних технологій. Проте значна частина з них потребує доповнень і внесення змін, оскільки тією чи іншою мірою не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають, та не узгоджуються між собою.

Кабінет Міністрів схвалив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні. Реалізація Концепції розвитку електронного урядування передбачена на період до 2015 р. та визначає мету, основні завдання, пріоритети, етапи побудови електронного урядування, а також очікувані наслідки від його впровадження [12]. Згідно з Концепцією розвитку електронного урядування, процес запровадження електронного урядування в країні повинен перебувати зараз на етапі закінчення реалізації другого етапу та поступово походити до третього. На другому етапі Концепції розвитку електронного урядування серед інших умов, що передбачалось реалізувати, були такі:

- організація надання послуг в електронній формі в усіх сферах суспільного життя;
- проведення повномасштабного реінжинірингу адміністративних процесів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- упровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного урядування;
- забезпечення передачі електронних документів у державні архіви, музеї, бібліотеки, їх довгострокове зберігання, підтримка в актуалізованому стані та надання доступу до них.

Але, як бачимо, про повноцінне забезпечення реалізації цих заходів говорити ще зарано. Надання послуг в електронній формі більш-менш повноцінно здійснюється тільки в процесі подання фінансової звітності фізичними та юридичними особами до відповідних державних органів. Про модернізацію

адміністративних процесів в органах державної влади також говорити зарано, у зв'язку з інертністю та психологічною неготовністю персоналу державних установ до інновацій та відсутності підготовки з використання нових інформаційних технологій у повсякденній роботі. Здебільшого службовцям доводиться розраховувати на власні сили та самоосвіту під час безперервного виконання своїх службових обов'язків. Також існує проблема впровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного урядування, зважаючи на їх відсутність і специфічність бізнес-процесів, що відбуваються всередині державної установи. Проведення операцій з електронними документами, в тому числі і передача на довгострокове зберігання до архівних установ ускладнюється не до кінця визначеним юридичним статусом електронного документа та відсутністю уніфікованої системи форматів даних і стандартів для зберігання інформації документа в електронному вигляді. Зважаючи на вищевикладене, можна стверджувати, що про реалізацію єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури органів державної влади та органів місцевого самоврядування говорити ще зарано.

Важливим кроком для прискорення впровадження електронного урядування є розробка і затвердження Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [13], а також упровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади [2; 9]. Метою цієї Концепції є формування загальних підходів щодо створення, впровадження та функціонування системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, що забезпечує передачу необхідних даних за запитами в автоматичному режимі, оновлення первинних даних у разі їх зміни, пошук та узагальнення необхідної інформації під час взаємодії державних органів. Також Концепція створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів висвітлює такі проблеми, що потребують розв'язання, а також їх причини: відсутність єдиної інфраструктури міжвідомчої інформаційної взаємодії державних органів і суб'єктів господарювання із застосуванням інформаційних технологій. При цьому Єдиний веб-портал органів виконавчої влади, що повинен був бути основою інтегрованої системи "Електронний уряд", виконує переважно лише презентаційну та інформаційну функції. Головними причинами такого стану справ є невизначеність правових засад та організаційно-технічних рішень щодо забезпечення впровадження електронного урядування, відсутність єдиного підходу до застосування інструментів і механізмів організації та координації діяльності державних органів у сфері загальної інформатизації. Рівень упровадження інформаційних технологій у державному секторі є незначним та в більшості випадків не має системного характеру. Державними органами 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.

Основними причинами виникнення цих проблем зазначено такі:

- використання державними органами подібної інформації, що міститься в різних базах даних і не пов'язана між собою;
- відсутність ідентифікаторів, які пов'язують інформаційні об'єкти в різних базах даних;
- використання електронних інформаційних систем і баз даних державних органів, взаємодія яких з ресурсами інших державних органів не була передбачена під час їх проектування;
- відсутність системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, упровадження та функціонування якої забезпечує створення, використання, обмін та збереження інформації, що належить державі, відповідно до запитів і повноважень державних органів.

Положення про систему електронної взаємодії органів виконавчої влади визначає загальні засади створення, впровадження та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади [2]. Супутній йому Порядок роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням електронного цифрового підпису встановлює загальні правила створення, відправлення, передавання, одержання, оброблення, використання та зберігання електронних документів та електронних копій паперових документів, на які накладено електронний цифровий підпис, які не містять інформацію з обмеженим доступом, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади [11]. Створення такої глобальної системи, безумовно, амбіційний та перспективний проект, що у подальшому принесе багато благ та модернізує і прискорить процес обміну інформацією між органами державної влади. Це дійсно суттєвий крок до побудови електронного урядування в країні. Але, як завжди, існує немала відстань від гарної ідеї до її практичної реалізації. На даний час елементи цієї системи функціонують тільки в центральних апаратах органів виконавчої влади та й то не в усіх. На місцях залишається доволі недостатній рівень інформатизації процесів документообігу в установах. Для того щоб система повною мірою запрацювала в державних установах, уже повинен бути запроваджений електронний документообіг, в тому числі із використанням відповідних систем. А це потребує додаткових матеріальних витрат на їх закупівлю та впровадження. Недостатньо придбати програмний продукт СЕД, майже невід'ємною частиною провідні компанії на ринку виробництва СЕД поставляють платний сервіс його впровадження, підтримки та навчання персоналу, що найчастіше в декілька разів перевищує вартість самого програмного продукту. Не кожен кошторис бюджетної установи витримає такого навантаження. І на етапі закупки програмної частини СЕД усе впровадження електронного документообігу в

установі закінчується. Тут задача з упровадження СЕД покладається на спеціалістів підрозділів інформаційних технологій, котрі не мають спеціальної підготовки з експлуатації подібних систем. Вони можуть розглядати систему тільки суто з технічного аспекту. Для того щоб розуміти, як працює СЕД, потрібно мати уявлення, як здійснюється документообіг усередині організації, починаючи з моменту реєстрації документа до його виконання та зняття з контролю.

Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади було затверджено ще 10 років тому. Він установлює загальні правила документування в органах виконавчої влади управлінської діяльності в електронній формі і регламентує виконання дій з електронними документами з моменту їх створення або одержання до відправлення чи передачі до архіву органу виконавчої влади [9]. Цей порядок визначає вимоги до СЕД, що використовуються. Але в цьому порядку нічого не сказано, як саме запроваджувати електронний документообіг. Указується лише, що електронний документообіг повинен здійснюватися так, як і паперовий.

Не менш важливим питанням є захист інформації, що обробляється в системі та є власністю держави. Ця інформація є службовою та підлягає захисту, тобто для такої системи повинна бути створена комплексна система захисту інформації та проведена її державна експертиза. Згідно з Класифікацією автоматизованих систем (НД ТЗІ 2.5-005-99), подібна система класифікується як автоматизована система класу “3” [4]. Побудова для такої системи комплексної системи захисту інформації та проходження нею державної експертизи доволі затратний процес як у фінансовому плані, так і тривалий у часі. До того ж використання каналів зв’язку загального користування, що передбачається для подібної системи, вимагає застосування надійних криптографічних засобів і засобів електронного цифрового підпису. Усе це тягне за собою доволі значні матеріальні видатки. При виборі моделі реалізації електронного документообігу слід розрізнявати поняття системи електронного документообігу та системи електронного діловодства. Повнофункціональна система електронного документообігу розрахована на забезпечення саме циркуляції електронних версій документів на всіх адміністративних рівнях, а система електронного діловодства здійснює лише обіг інформації про документ (реєстраційних карток). Більш того, обов’язковим атрибутом і показником ефективності роботи системи електронного документообігу в організації є наявність електронного цифрового підпису [1].

Згідно з даними Державної агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України та Щорічної доповіді Кабінету Міністрів України про стан та розвиток інформатизації в Україні, можна зазначити, що в органах державної влади найчастіше використовуються такі системи документообігу та діловодства: Megapolis. Документообіг (виробництво “Софтлайн”), АСД ДОК ПРОФ (виробництво “Ситронікс”), Optima Workflow (виробництво “Optima”) [15].

Megapolis. Документообіг створено спеціально для використання держаним сектором і реалізує всі етапи життєвого циклу документів – від підготовки проектів документів до організації їх архівного зберігання, із забезпеченням використання ЕЦП.

Система ДОК ПРОФ призначена для автоматизації процесів загального діловодства, звернення громадян, контролю виконання доручень керівництва, поточної роботи з документами у структурних підрозділах організації, обробки та узгодження проектів документів, ведення електронного архіву.

Optima Workflow є так званою workflow-системою, що, 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, в 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 он-лайн системами зберігання документів, використовуючи посилання на документи, що зберігаються в такій системі, або створюючи і приєднуючи їх копії [14].

Провівши аналіз цих систем та їх характеристик, можна відокремити деякі загальні особливості, так звані “тонкі місця”, що можуть стати ускладнюючим фактором для успішного впровадження в державному органі. Наприклад, усі ці системи мають клієнт-серверну архітектуру. Тобто, потрібен окремо виділений сервер з установленою на ньому системою керування базами даних, такими як Microsoft SQL Server чи Oracle Database. Крім витрат на організацію апаратної частини сервера та власне на придбання СЕД, потрібні витрати на відповідні програмні засоби системи керування базами даних. Також не менш важливим є відповідність СЕД вимогам нормативних документів з питань технічного захисту інформації та наявність відповідного сертифікату на її комплекс засобів захисту, зважаючи на те, що в системі оброблюється службова інформація, вимоги до захисту якої встановлено законодавством. На даний час сертифіковано такі системи: Megapolis, Документообіг, АСД ДОК ПРОФ, ЛЕТОГРАФ та eDocs [8]. В інших випадках необхідні витрати на застосування систем захисту інформації.

Великою проблемою є несумісність систем між собою, що ускладнює їх взаємну інтеграцію. Така ситуація виникає внаслідок несистемного, нескоординованого впровадження та розвитку СЕД в органах державної влади, відсутності уніфікованих форматів даних, що не тільки унеможливує електронну взаємодію державних органів між собою при наданні ними державних послуг та є загрозою національній безпеці держави, але й створює значні труднощі для бізнесу, особливо в процесі надання електронної звітності контролюючим органам [3].

Отже, про переваги впровадження СЕД діяльність органів державної влади вже сказано та написано багато, очевидні всі блага, що несе модернізація самої системи державного управління за рахунок їх використання. Уже розроблено

певну нормативно-правову базу, що регулює задіяння інформаційних технологій у повсякденність державних установ. Цей процес незворотній. Найбільш актуальним питання впровадження СЕД в органах державної влади стає на тлі останніх тенденцій руху українського суспільства до європейських стандартів. Рано чи пізно системи електронного документообігу стануть невід'ємною частиною будь-якого державного органу чи установи. Але на шляху до реалізації запровадження електронного документообігу існують певні проблеми: відсутність на даному етапі дієвих організаційних механізмів упровадження систем електронного документообігу в органах державної влади; відсутність єдиних методик, що враховували специфіку роботи державних органів; відсутність єдиних стандартів і вимог систем та форматів даних, що в них обробляються. Також проблемами є неготовність самої системи державного управління до інновацій, правове неостаточне визначення статусу електронного документа, відсутність правової практики, коли електронний документ юридично визнавався так само, як і паперовий документ. Таж причина ускладнює створення архівів електронних документів. Також причиною невикористання електронних документів є не розповсюджене використання електронного цифрового підпису. Вирішення цих проблем вбачається в розробці організаційних механізмів упровадження СЕД в органах державної влади: розроблення певних методичних вказівок і порядків з впровадження СЕД в державній установі, система організаційних рішень, єдиних стандартів і підходів, доопрацювання нормативної та правової бази, що стосується електронного документообігу, створення системи нормативно-правових та підзаконних актів, що конкретизують та роз'яснюють положення та вимоги законодавства в цій сфері. Чим скоріше буде здійснення впровадження СЕД, тим скоріше з'явиться обіг електронних документів та відбудеться наближення до реалізації сучасного електронного урядування в нашій країні.

Література:

1. Двойленко І. В. Вирішення типових проблем впровадження систем електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису в органах державної влади [Електронний ресурс] / І. В. Двойленко // Державне управління: теорія і практика. – 2008. – № 1 (7). – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.
2. Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 670. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Досвід впровадження е-демократії та е-урядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nc.gov.ua>.
4. Класифікація автоматизованих систем і стандартні функціональні профілі захищеності оброблюваної інформації від несанкціонованого доступу (НД ТЗІ 2.5-005-99) [Електронний ресурс] : наказ Департаменту спеціальних

телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України від 28 квітня 1999 р. № 22. – Режим доступу : <http://dstszi.kmu.gov.ua>.

5. *Клімушин П. С.* Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ “Магістр”, 2010. – 312 с.

6. *Лопушинський І.* Електронна демократія та електронне урядування: досвід США для України [Електронний ресурс] / І. Лопушинський // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2 (6). – С. 60–68. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.

7. *Охріменко Г. В.* Основні принципи та проблеми впровадження електронного документообігу в організації [Електронний ресурс] / Г. В. Охріменко. – Режим доступу : <http://naub.org.ua>.

8. Перелік засобів загального призначення, які дозволені для забезпечення технічного захисту інформації, необхідність охорони якої визначено законодавством України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dststsi.gov.ua>.

9. Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363 — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

10. Про за затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1453. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

11. Про затвердження Порядку роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням електронного цифрового підпису [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 1 листопада 2012 р. № 1600/5. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

12. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

13. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

14. *Радченко С. В.* Особливості систем електронного документообігу в державних органах України [Електронний ресурс] / С. В. Радченко // Архіви України. – 2013. – № 4 (286). – Режим доступу : <http://www.archives.gov.ua>.

15. Щорічні доповіді Кабінету Міністрів України про стан та розвиток інформатизації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nc.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 27.06.2014 р.