



та. – М., 1996. – Т. 33. – С. 177–192; Хрестова Н. М. Інститут архівної науки в Маріборі // Студії з архівної справи та документознавства. – К., 1997. – Т. 2. – С. 121–123; Краткий словарь архивной терминологии. – М.; Л., 1968. – 58 с.; Словарь современной архивной терминологии социалистических стран. Вып. 1. – М., 1982. – 265 с.; Вып. 2. – М., 1988. – 316 с.; Dictionary of archival terminology: English and French with equivalents in Dutch German Italian Russian and Spanish. – 2 rev. ed. – Munchen; New York; London; Paris: Saur, 1988. – 212 p.

³ Принципи архівного опису: затв. спец. комісією з станд. опису та Секретаріатом комісії МРА з стандартів опису в січні і лютому 1992 // Національна архівна система «Архівна та рукописна україніка». –

К., 1996. – Вип. 1. – С. 260–271; Селіверстова К. До проблеми впровадження у практику ISAD (G)-1994 і адаптації українських методик архівного описування до світових інформаційних систем // Студії з архів. справи та документознавства. – К., 1997. – Т. 2. – С. 123–127; Хенсен С. Архіви, особові фонди та рукописні зібрання: до правил уніфікованої каталогізації архівних та рукописних документів / пер. з рос. В. Шаріпової // Національна архівна інформаційна система «Архівна та рукописна україніка» і комп'ютеризація архівної справи в Україні. – К., 1996. – Вип. 1: Інформатизація архівної справи в Україні: сучасний стан та перспективи: зб. наук. пр. – С. 225–259.

Розглянуто питання, пов'язані з інформатизацією архівної справи, проблеми, які при цьому виникають та можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: архівна справа, інформатизація, електронний документ, електронний документообіг.

In the article are viewed the issues related to the informatization of archival affairs, arising problems and their possible solutions.

Key words: archival affairs, informatization, electronic document, electronic document flow.

УДК [005.92:004.63]:352(477.72)

Володимир Ключевський

МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБИГУ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРАКТИКА ВПРОВАДЖЕННЯ

Автор проаналізував сучасний стан організації та здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади як складової електронного урядування, з визначенням проблемних питань, навівши приклади його впровадження в органах державної влади Херсонської області.

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

Для України, в якій поряд із здійсненням економічних реформ розгортається адміністративна реформа, питання формування інформаційної й аналітичної бази для прийняття необхідних 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 прийняття важливих управлінських рішень для якісної реалізації державної політики є достовірна та повна інформація про стан справ на місцях. Тому для набуття актуальної інформації постає питання про оперативне її отримання з використанням сучасних інформаційно-телекомунікаційних засобів.

Поступовий і системний перехід органів виконавчої влади до електронного документообігу,

автоматизації процесів обліку та контролю за виконанням документів повинен здійснюватися на основі уніфікованих і стандартизованих форматів даних, сумісних ресурсів. Стан його впровадження в Україні свідчить про необхідність удосконалення як нормативно-правової бази, так і зміни менталітету службовців, які звикли працювати з документами з паперовими носіями.

Упровадження та всебічне використання сучасних інформаційних технологій в управлінській діяльності забезпечує інформаційно-аналітичну підтримку прийняття 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, які вони надають.

Електронний документообіг в органах влади відкриває можливість, окрім підвищення культу-



ри діловодства, забезпечувати суттєву економію коштів на тиражування та пересилання значної кількості документів, що нині є вкрай актуальним за умов обмеженого фінансування місцевих органів виконавчої влади. Крім того, прискорюються терміни опрацювання документів, зменшується частка рутинних операцій, зокрема за рахунок спрощення їхнього пошуку, удосконалюється механізм організації та виконання документів, а також осучаснюється культура ділових процесів.

Останнім часом до проблеми впровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади зверталися К. Вознюк, Н. Драгомирецька, О. Загасцька, О. Загвойська, К. Линьов, Я. Олійник, І. Рубан, А. Семенченко, К. Синицький, С. Чукут та ін. Проте в Україні проблемам організації електронного документообігу в органах виконавчої влади приділяється ще недостатньо уваги. А тому практика його здійснення залишається неефективною, діяльність органів влади з цих питань значною мірою є не впорядкованою, а впроваджені окремі системи електронного документообігу мають суперечності та не спираються на науково-теоретичні обґрунтування.

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, є невирішеними. Поки що поза увагою дослідників залишаються важливі питання вдосконалення механізмів здійснення електронного документообігу в місцевих органах влади, де для ефективного вирішення важливих управлінських завдань вирішальне значення має оперативне отримання інформації та доведення управлінських рішень до виконавців.

Необхідно створити систему електронної взаємодії органів виконавчої влади та визначити механізми дотримання форматів даних електронного документообігу в органах державної влади з урахуванням реалій сьогодення та їхнього матеріально-технічного забезпечення.

Метою нашої статті стало визначення механізмів впровадження електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади як складової електронного урядування, з урахуванням наявного досвіду та тенденцій розвитку адміністративної реформи.

Електронне урядування має стати визначальним чинником і каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у дія-

льності органів державної влади та їхньої взаємодії з користувачами і власними службовцями. Саме тому ключовими елементами електронної державної служби в Україні, як вказують 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 служби¹.

Одним із важливих процесів у функціонуванні будь-якої установи є прийняття управлінських рішень та контроль за їхнім виконанням. При цьому дані для прийняття рішень, необхідна інформація та самі рішення подаються у вигляді документів. Обсяг технічної роботи з документами найчастіше є таким великим, що може іноді скласти головний зміст діяльності. Тому автоматизація роботи з документами, які 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 прийняття управлінських рішень на всіх рівнях, супроводжує інформаційну підтримку соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому, забезпечує інформаційні потреби державних службовців².

Основною метою 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 із паперовими носіями, так і за допомогою автоматизованих засобів;
- значного підвищення швидкості обробки документів з паперовими носіями та подальшого зменшення частки останніх завдяки застосуванню технологій штрих-кодування, сканування, розпізнавання та механізмів електронного цифрового підпису;
- впровадження регламентів автоматизованої роботи з документами;
- повної відмови від обігу документів з паперовими носіями³.

Система електронного документообігу призначена для автоматизації всього комплексу робіт із 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 за виконанням, розмежування доступу, довідкова служба тощо. Істотним фактором є забезпечення групової (кооперативної) роботи з документами.

Впровадження СЕД у практику роботи установи має на меті:

- підвищення продуктивності праці;
- прискорення оперативності в роботі з документами;
- розширення можливостей довідково-інформаційного обслуговування;
- поліпшення якості підготовки, обробки і відтворення документів;
- скорочення кількості непотрібних документів і зайвих розсилань;
- посилення контролю за рухом і виконанням документів.

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

Особливо тісною має бути взаємодія при кооперативному (груповому) процесі створення документів і забезпеченні їхньої міграції між підрозділами установи. З цією метою в установі повинно бути утворене і використовуватися спільне транспортно-комунікаційне середовище (наприклад, Інтернет). Воно дасть змогу здійснювати обмін електронними документами як між підрозділами установи, так й з іншими територіально розрізненими установами, що можуть входити до відомчої СЕД. Таке середовище є основою для ефективного доступу до інформаційних ресурсів і інформаційно-аналітичних систем установи, а також до ресурсів і систем її структурних підрозділів та організацій, яким вони підпорядковані.

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 згідно з вимогами чинного законодавства щодо володіння інформацією, яка є державною власністю.

З іншого боку, незалежно від конкретних підрозділів, у цілому по установі для роботи з документами можна виділити три рівня ієрархії користувачів, що стосуються усіх підрозділів:

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

Керівники візують документи, приймають рішення щодо подальшого просування документів (призначають виконавців, терміни виконання, накладають резолюції), проводять аналіз зведень про стан їхнього виконання, вживають заходи щодо 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 їх від виконавців, видавання попереджувальних нагадувань і різних зведень, зняття документів із контролю і пересилання їх в архів при потребі.

Виконавці одержують документи для їхнього виконання, готують вихідні документи, взаємодіючи при необхідності з іншими виконавцями, підписують їх у керівництва і передають службі діловодства для подальшого просування, одержують нагадування про наближення або закінчення терміну виконання, іншу розпорядницьку інформацію, повідомляють службу контролю про стан виконання документа.

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

Ще одним важливим моментом у створенні СЕД є накопичення і використання інформаційних ресурсів установи, зріст його інтелектуального потенціалу. Без аналізу даних і документів важко говорити про підтримку процесів прийняття 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. Серед них: 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 традиційний 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 свідчать, що великі резерви в підвищенні продуктивності праці лежать в організації групової діяльності (кооперативної роботи).

Вважається, що при впровадженні СЕД здобуваються тактичні та стратегічні вигоди. Перші визначаються скороченням витрат при впровадженні СЕД, пов'язаним із звільненням фізичного місця для зберігання документів, зменшенням витрат на копіювання і доставку документів у паперовому вигляді, зниженням витрат на персонал і устаткування тощо. До стратегічних вигод, пов'язаних з підвищенням ефективності роботи підприємства або організації, 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 є неможливою, а кожному користувачу СЕД призначаються свої повноваження доступу до інформації;

- підвищення схоронності документів і зручності їхнього збереження, тому що вони зберігаються в електронному вигляді на сервері;

- поліпшення контролю за виконанням документів⁴.

Введення в дію законодавства⁵ щодо юридичного статусу електронного цифрового підпису дає можливість створювати системи обміну електронними документами, які забезпечують можливість зниження фінансових витрат та витрат робочого часу в органах державної влади та управління.

За результатами моніторингу органів виконавчої влади на початок 2012 р., 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), а тому документи, що циркулюють у системі електронного документообігу, не відповідають вимогам чинного законодавства. Адже 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 документа⁶.

У Херсонській обласній державній адміністрації з початку 2008 р. 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, затвердженого розпорядженням голови Херсонської облдержадміністрації від 20 березня 2008 р. № 310⁷. Про ефективність і економічність електронного документообігу свідчать динамічні показники отримання облдержадміністрацією електронної кореспонденції з ЕЦП. Так, із районів і міст області у 2008 р. отримано 17,5 тис. електронних документів, 2009 р. – 21,3 тис., 2010 р. – 28,0 тис., а за підсумками 2011 р. – понад 40,0 тис.⁸

Аналіз показав, що на створенні та пересиланні одного електронного документа в середньому заощаджується 1,5–2 грн. проти паперового аналога. Тому, за підсумками 2011 р. місцеві органи влади, що входять до відомчої СЕД, зекономили понад 80 тис. грн. бюджетних коштів. Адже запроваджена СЕД виключає необхідність надсилання документів з паперовими носіями, завдячуючи застосуванню ЕЦП, який за правовим статусом прирівнюється до власноручного підпису і не може бути визнаний недійсним лише через те, що має електронну форму⁹. 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.

Нині Херсонська обласна державна адміністрація завершує вирішення питань впровадження єдиної Системи обміну даними (СОД) між облдержадміністрацією, усіма її структурними



підрозділами, районними державними адміністраціями і міськвиконкомами, що забезпечить уніфікацію підходів до роботи з електронними документами і обмін ними в єдиній базі даних.

Таким чином, кожний працівник місцевих органів влади області, зареєструвавшись користувачем СОД, матиме можливість оперативно отримувати управлінські рішення й надсилати необхідні звіти в єдиній корпоративній мережі. Вказана система даватиме змогу автоматично отримувати завчасні нагадування про настання строків реалізації доведених до виконання завдань і систематизуватиме в єдиному масиві історію життя документа (управлінського рішення). Це сприятиме наочному розкриттю змісту завдання і всієї інформації, пов'язаної з його виконанням, навіть від значної кількості виконавців. У найближчій перспективі планується поширення СОД у діяльність структурних підрозділів районних державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

Однак, розширення географії електронного документообігу між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади і органами місцевого самоврядування ускладнюється суттєвими перепонами:

- 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 необхідністю долати стереотипи мислення працівників ділових служб, які впродовж багатьох років працювали в системі обігу документів з паперовими носіями;

- потреба в додатковому навчанні персоналу щодо оволодіння сучасними інформаційно-телекомунікаційними технологіями, які використовуються під час створення, передавання та зберігання електронного документа;

- остаточна законодавча та нормативно-правова неврегульованість питань архівування, зберігання та подальшого використання електронних документів за умови майбутніх змін засобів відтворення (візуалізації) електронних даних.

Проблеми, що перешкоджають впровадженню 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.

Подальші 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.

¹ Лопушинський І. П. Упровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади України як вагома складова реформування державної служби // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – С. 195.

² Коваль Р. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів влади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2008. – 23 с.

³ Степанова Я. М., Рассамкін В. Я. Основи електронного документообігу: навч. посіб. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. – 155 с.

⁴ Там само.

⁵ Про електронні документи та електронний документообіг [Електронний ресурс]: Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-15>. – Назва з екрана; Про електронний цифровий підпис [Електронний ресурс]: Закон України від 22 трав. 2003 р. № 852-IV. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=852-15>. – Назва з екрана.

⁶ Про електронні документи та електронний документообіг [Електронний ресурс]: Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-15>. – Назва з екрана.



⁷ Про Регламент електронного документообігу в обласній державній адміністрації [Електронний ресурс]: розпорядження голови Херсонської обласної державної адміністрації від 20 берез. 2008 р. № 310. – Режим доступу: <http://www.oda.kherson.ua>. – Назва з екрана.

⁸ *Ключевський В. І.* Організація та здійснення контролю за виконанням управлінських рішень в органах

державної влади: теорія і практика: метод. посіб. / за заг. ред. С. Г. Білорусова. – Херсон: ХОЦППК, 2010. – 44 с.

⁹ Про електронний цифровий підпис [Електронний ресурс]: Закон України від 22 трав. 2003 р. № 852-IV. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=852-15>. – Назва з екрана.

Автор сделал анализ современного состояния организации и осуществления электронного документооборота в деятельности местных органов исполнительной власти, как составляющей электронного управления, с определением проблемных вопросов, привел примеры его внедрения в органах государственной власти Херсонской области.

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 there are given the examples of its application in the bodies of Kherson executive authority.

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

УДК [005.92:004.63]:930.25(474.5)

Дануте Контримавичене

ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА ЭЛЕКТРОННОГО АРХИВА И ДОСТУП К ЭЛЕКТРОННЫМ ДОКУМЕНТАМ В ЛИТВЕ

Архивы, осуществляя свои функции, вынуждены реагировать на развитие информационных технологий, поэтому формулировка ими требований к управлению электронными документами стала одной из наиболее важных задач последних десятилетий в их деятельности. В Литве исследования электронного документооборота начались только в первом десятилетии XXI века, тогда, когда государственные учреждения начали создавать электронные документы. В настоящее время в Литве могут создаваться как кратковременно* так и долговременно** или постоянно*** хранимые электронные документы. Структура электронного документа регулируется Спецификацией электронного документа с электронной подписью ADOC V1.0. Долго и постоянно хранимые электронные документы, которые соответствуют этой спецификации, без проблем могут быть переданы в государственные архивы. Передача осуществляется с помощью Информационной системы электронного архива. Кроме этой функции, в системе предусмотрена функция надзора за документооборотом, а для внешних пользователей системы предоставляются публичные услуги. Канцелярия Премьер-министра Литвы первой передала электронные документы постоянного хранения в Новый государственный архив Литвы.

Ключевые слова: информационная система электронного архива, доступ, электронные документы, Спецификация электронной подписью подписанного электронного документа ADOC-V1.0.

В наши дни в информационном обществе можно выделить следующие функции архивов: контролировать, оценивать и хранить ценные документы, которые составляют большую часть документального наследия, а также гарантировать доступ к ним, обеспечить интересы граждан и отчетность государственных учреждений. Меняющиеся технологии изменяют и возможности создания документов. Развитие информационных технологий вынудило архивы

пересмотреть установленные процедуры документооборота. В Литовской Республике Закон об электронной подписи был первым правовым актом, установившем правовые условия для создания электронных документов. Он регламентировал создание электронной подписи, проверку, достоверность, права и ответственность пользователей, определил услуги сертификации и требования поставщикам, а также права и функции органов по надзору за электронной подписью¹.

* Документы, для которых установлен срок хранения от 1 до 25 лет включительно.

** Документы, для которых установлен срок хранения от 26 до 100 лет включительно.

*** Документы, которые хранятся неограниченное время.