

Сабурова Г.Б.

Полтавська державна аграрна академія

ОСОБЛИВОСТІ СТВОРЕННЯ ЄДИНОЇ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розглядається питання сучасного стану впровадження та використання єдиної системи електронного документообігу (далі – СЕДО) в установах виконавчої влади та місцевого самоврядування. Доводиться необхідність вдосконалення програмного забезпечення електронного документообігу на регіональному рівні. Визначаються внутрішні проблеми, що пов'язані з необхідністю ведення змішаного документообігу, та вказуються переваги електронного документообігу, а також проблеми, що залишаються натеper невирішеними у зв'язку із впровадженням СЕДО.

Ключові слова: єдина система електронного документообігу, прийняття управлінських рішень, інформаційно-телекомунікаційні технології, електронне урядування, система електронної взаємодії органів виконавчої влади, регіональний рівень.

Постановка проблеми. Питання формування інформаційно-аналітичної бази для прийняття ефективних управлінських рішень на державному рівні є актуальним. Зростання ролі електронного документообігу обґрунтовується тим, що інформаційні системи виступають в якості головного інструменту реалізації механізмів державного управління, а єдині системи СЕДО є складовою частиною цих систем. Для впровадження єдиної системи СЕДО в обласних державних адміністраціях, обласних радах, райдержадміністраціях і подальшого поширення безпаперових технологій документообігу на всю систему органів державної влади в регіонах необхідне під'єднання до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (далі – СЕВ ОВВ), що забезпечить зовнішній обмін електронними документами. Впровадження повноцінної дієвої СЕДО на регіональному рівні є актуальним завданням у сфері використання сучасних інформаційних технологій. Варіант одночасного повного впровадження СЕДО та СЕВ ОВВ можна вважати оптимальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині багато науковців пропонують свої напрацювання у галузі електронного документообігу. Серед них такі знані вчені, як М.В. Ларін, Ю.І. Палеха, С.Г. Кулешов, О.В. Матвієнко, І.С. Антоненко, О.М. Загорецька, В.П. Писаренко, М.Н. Цивін, Ф.Ф. Бутинець, В.П. Завгородній та інші. Питання управління сучасним документообігом, можли-

вості систем електронного документообігу, організаційно-правові засади електронного документування в органах влади, вдосконалення системи електронного документообігу в органах державної влади висвітлені в наукових публікаціях і статтях Г.Г. Асеева, В.П. Писаренка, Н.О. Прилипко, Я.В. Колеснікової, М.Н. Цивіна, О.Б. Кукаріна.

Формулювання мети статті. Метою статті є аналіз проблем та визначення переваг електронного документообігу в установах виконавчої влади регіонального рівня, систематизація та узагальнення підходів до впровадження єдиної системи електронного документообігу й обґрунтування доцільності створення інформаційно-аналітичного центру на державному рівні.

Виклад основного матеріалу. Натеper одним із пріоритетів України є розвиток інформаційного суспільства з електронним урядуванням, впровадження якого сприятиме створенню умов для ефективного відкритого і прозорого державного управління. На порядку денному в Україні постало питання інтенсифікації впровадження і розвитку електронного урядування в усіх сферах життя суспільства, одним із важливих складників якого є електронний документообіг.

Управлінська діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюється шляхом видання організаційно-розпорядчих документів. Документація використовується як спосіб і засіб реалізації функцій управління.

Згідно з Концепцією, яку схвалив Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 13.12.2010 р., е-урядування визначено формою організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування із використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Відповідно до законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про електронні документи та електронний документообіг», Постанови Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 р. № 351 «Деякі питання підготовки проектів актів законодавства в електронній формі» в обласних державних адміністраціях (ОДА), обласних радах, місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях комунальної форми власності впроваджуються системи електронного документообігу (СЕДО) та електронного цифрового підпису (далі – ЕЦП).

Електронне урядування передбачає перехід до вироблення та прийняття владних рішень, які ґрунтуються на безпаперових технологіях із одночасним забезпеченням залучення до цього процесу громадськості. Воно має забезпечити радикальне підвищення якості державної та місцевої політики і є одним із визначальних факторів трансформаційних перетворень у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з користувачами, власними працівниками.

Впровадження е-урядування потребує принципових змін у технології підготовки і прийняття рішень та матеріальних, інтелектуальних та фінансових ресурсів, а також вимагає вирішення комплексу правових, організаційних і технологічних проблем [1].

Метою створення єдиної СЕДО в ОДА, обласних радах, місцевих органах виконавчої влади й органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях комунальної власності є автоматизація й оптимізація окремих етапів і процесів діловодства та документообігу із застосуванням ЕЦП відповідно до вимог сучасного законодавства.

Механізм роботи з електронними документами впорядковано вимогами документів відповідних органів: Наказ Міністерства юстиції України від 01.11.2012 р. № 1600/5 «Про затвердження Порядку роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням ЕЦП»; Наказ Мініс-

терства юстиції України, Адміністрації державної служби спецв'язку та захисту інформації України від 20.08.2012 р. № 1236/5/453 «Про затвердження вимог до форматів, структури та протоколів, що реалізуються у надійних засобах ЕЦП»; Наказ Міністерства освіти, молоді та спорту України від 20.10.2011 р. № 1207 «Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення».

Основними причинами гальмування процесу переходу від паперового (класичного) до електронного (безпаперового) документообігу є: незацікавленість деяких співробітників у підвищенні власного кваліфікаційного рівня, прагнення уникнути новизни в роботі; упереджене ставлення до використання електронних цифрових підписів (ЕЦП), обумовлене нерозумінням механізму дії СЕДО; особливості забезпечення юридичної сили електронних документів; складність переведення наявних документів з паперової форми в електронну; відсутність засобів для автоматизації повного життєвого циклу документів та застосування ЕЦП; інші перешкоди технічного, матеріального, організаційного змісту.

Перевагами безпаперового документообігу є доступність інформації, прозорість руху документів, відсутність потреби зберігання паперових копій, пришвидшення розгляду документів і зменшення середньої тривалості опрацювання одного документа, посилення виконавської дисципліни завдяки глобальній автоматизації процесу і налагодженню механізму взаємодії структурних підрозділів, оперативність, синхронність, одночасність колективної роботи з документами.

СЕДО орієнтовані на роботу з електронними документами, їх рухом усередині кожної організації або між ними. Важливим тут є процес колективної підготовки документа, його багаторазове узгодження, ведення версій документів і формалізування будь-яких дій користувачів. СЕДО поєднують у собі функції автоматизації діловодства та управління електронними документами.

Одночасне використання паперового документообігу поряд з електронним призводить до внутрішніх проблем, серед яких варто відзначити великий документопотік вхідних, вихідних і внутрішніх (службових) документів, розгляд яких суттєво шкодить оперативності реагування та збільшує терміни виконання робіт; додаткові матеріальні витрати на підготовку паперових документів; зростання кількості форм звітності; виникнення загрози витоку інформації з візами тощо.

Світовий досвід засвідчує зростання продуктивності праці користувачів СЕДО на 25–50%. Завдяки електронним документам та автоматизації документообігу скорочується час оброблення одного документа більше ніж на 75% (оцінка Norton Nolan Institute). За прогнозом компанії XPLORE співвідношення кількості паперових та електронних документів через п'ять років становитиме 50% на 50%.

Легітимість документообігу – ось перше завдання під час впровадження безпаперових технологій документообігу. ЕЦП розв'язує проблему легітимізації та достовірності документів – це різновид електронного підпису, який за юридичним статусом прирівнюється до власноручного (у разі виконання технічних умов, визначених законом); це унікальний електронний код, за допомогою якого підтверджується цілісність та юридична сила електронного документа, а також однозначно ідентифікується особа, яка його підписала. ЕЦП підтверджує незмінність редакції документа, а у разі внесення будь-яких коректив засвідчує, що документ втрапив легітимність і не має юридичної сили.

Для впровадження єдиної СЕДО в ОДА й обласних радах і подальшого розвитку та поширення безпаперових технологій документообігу на всю систему органів державної влади в регіонах необхідне під'єднання до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОБВ), що забезпечує зовнішній обмін електронними документами.

Для застосування безпаперового електронного документообігу потрібні потужні системи, спроможні забезпечувати повний цикл такого документообігу. Під час вибору програмного забезпечення варто виділити декілька ключових етапів, що визначають успішність проекту автоматизації в цілому:

- насамперед, необхідно керуватися порівнянням початкових функціональних можливостей систем (типових конфігурацій) з поставленими завданнями;

- другим етапом є пристосування продукту до вимог національного законодавства;

- наступним етапом є співвідношення ціни й корисного функціонала порівнюваних систем. При цьому необхідно враховувати такі чинники, як простота використання, швидкість дії, необхідні технічні засоби, надійність.

Значно зекономити ресурси регіонів може встановлена на надійно захищеному сервері багатопаспортна СЕДО, що дозволить одночасний окремий документообіг підключених до неї органів влади. Нині впровадження повноцінної дієвої

(повнофункціональної) СЕДО на рівні регіонів (областей) є актуальним завданням у сфері використання сучасних інформаційних технологій. Отже, варіант одночасного повного впровадження СЕДО та СЕВ ОБВ на регіональному рівні є оптимальним.

Створювана СЕДО потребує інтеграції у СЕВ ОБВ, бути веб-орієнтованою та відповідати вимогам чинного законодавства в частині захисту інформації (зокрема, враховувати рекомендації Держспецзв'язку до захисту інформації) та висвітлення діяльності органів державної влади (забезпечувати автоматичне оприлюднення публічної інформації).

На першому етапі в ОДА потрібно побудувати нову СЕДО та приєднати до неї обласні ради та структурні підрозділи ОДА з підтримкою архівних баз даних. Оновлена СЕДО має забезпечити незалежність від розробника програмного забезпечення, а саме: наявність відкритої інструментарію для створення функціональних застосунків (Integrated Development Environment), що забезпечує повний цикл розроблення чи модифікації (удосконалення) наявного програмного забезпечення; розроблення застосунків без використання програмування (обсяг програмного коду під час створення функціональних застосунків не має перевищувати 10% від загального обсягу робіт); 90% робіт мають виконуватися засобами візуального налаштування та проектування адміністраторами системи; швидке створення рольових інтерфейсів (наявність інструментарію для оперативної модифікації без програмування автоматизованих робочих місць користувачів, адаптованих під виділені ролі чи бізнес-завдання); мати вбудовану адаптивну систему прогнозування введення слів для пришвидшення створення документів; мати вбудований генератор звітів і підсистему налаштування шаблонів і форм; мати можливість формування детальних звітів за даними оглядових звітів.

На другому етапі планується під'єднати до СЕДО зацікавлені місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації комунальної власності.

З урахуванням зазначеного оновлена СЕДО має відповідати таким вимогам:

1. Бути продуктом вітчизняного розробника.
2. Мати експертний висновок на відповідність вимогам НД ТЗІ (технічний захист інформації) з певним рівнем гарантій.
3. Бути інтегрованою з СЕВ ОБВ.
4. Відповідати вимогам чинних нормативно-правових документів, що регламентують ведення діловодства в органах державної влади.

5. Мати сучасну архітектуру: повноцінний, функціональний, тонкий (веб) клієнт (що не потребує підтримки на клієнті іншого програмного забезпечення, крім браузера для використання на будь-яких операційних системах).

6. Підтримувати роботу з ЕЦП.

Програмне забезпечення СЕДО має забезпечувати нормальну (штатну) роботу користувача з будь-якої робочої станції через інформаційно-телекомунікаційну мережу Інтернет без прив'язування до конкретного комп'ютерного, периферійного, мережевого чи іншого обладнання, кількості чи територіального розміщення робочих місць за умови дотримання певних технічних вимог.

Створення та впровадження єдиної СЕДО на регіональному рівні забезпечить:

- автоматизацію та оптимізацію процесів діловодства і документообігу, зокрема приймання, реєстрацію, попередній розгляд і підготування до доповіді керівництву;

- облік резолюцій до документів та доведення до безпосередніх виконавців;

- узгодження та візування проектів вихідних документів, формування справ, передачі на зберігання в архів тощо;

- прискорення обміну інформацією між структурними підрозділами облдержадміністрацій і обласних рад та підвідомчими підприємствами, установами й організаціями комунальної власності;

- оптимізацію інформаційних потоків між ОДА, центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- належний постійний контроль за виконанням доручень керівництва до актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України;

- створення єдиного архіву документів та супровідної інформації, що поліпшить якість оброблення документів і скоротить час на прийняття управлінських рішень;

- відповідний рівень безпеки під час роботи з документами та запровадження в СЕДО електронного цифрового підпису (ЕЦП);

- автоматизацію й оптимізацію процесів доступу громадян і бізнесу до публічної інформації та інформації про діяльність органів влади;

- запровадження технологій електронного урядування на всіх рівнях владних повноважень з метою надання адміністративних послуг в електронному вигляді.

В органах державного управління циркулюють значні інформаційні потоки. Частина цих потоків стосується безпосередньо здійснення управлінських впливів у внутрішньому контурі управління,

інша – виражає взаємозв'язки державного апарату із суспільством, з інтересами і потребами громадян. Обидві частини утворюють єдиний масив соціально-управлінської інформації, яка є найвищим, найбільш складним і різноманітним типом інформації, яку працівники держапарату одержують і використовують для соціального впливу на суспільство, для управління суспільством [2].

Система інформаційного забезпечення здійснює інформаційну підтримку органів влади у всіх напрямках службової діяльності, надаючи багаточільову, статистичну, аналітичну та довідкову інформацію.

Основною умовою для створення ефективних механізмів взаємодії органів державного управління і суспільства є інформатизація всіх процесів, які мають місце в повсякденній діяльності органів державної влади. Одним із напрямів реалізації цього завдання є впровадження в органах державного управління систем електронного документообігу (СЕДО).

З метою налагодження їх функціонування постає питання створення відповідних організаційних умов, серед яких можливо виділити створення інформаційно-аналітичних служб електронного документообігу в установах виконавчої влади та місцевого самоврядування з подальшим їх під'єднанням до інформаційно-аналітичного центру на державному рівні, що, своєю чергою, сприяло би створенню єдиного інформаційного простору держави.

Одночасно з цим було б доцільним організувати розроблення як методичних, так і практичних рекомендацій з метою вдосконалення системи державного управління на основі ефективного функціонування єдиного інформаційно-аналітичного центру на рівні центральних органів влади, з'єднаних з подібними центрами на регіональному рівні, що зумовить здійснення аналітичної функції державного управління.

Управлінська діяльність та документообіг в органах державної влади є елементом складної організаційної структури, яка взаємодіє з іншими процесами управління і спрямована на досягнення глобальних цілей забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади.

Незважаючи на стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та широке застосування їх у державному управлінні протягом останнього часу, нерозв'язаними залишаються такі проблеми:

- відсутність єдиних стандартів та регламентів функціонування СЕДО із використанням ЕЦП, а також ведення державних інформаційних ресурсів, адаптованих до міжнародних;

– обмеженість можливостей СЕДО органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
– відсутність єдиних форматів та протоколів ЕЦП [3].

При цьому з урахуванням переваг технологій, що застосовуються в електронному урядуванні, завданнями із забезпечення його розвитку в Україні залишаються:

– організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі СЕДО із використанням ЕЦП;

– забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, зокрема створення документів з кадрових питань (особового складу) в електронній формі погоджується з відповідною державною архівною установою. Оскільки в інформаційних телекомунікаційних системах відсутня ліцензована комплексна система захисту інформації, документи з особового складу не можуть бути створені в електронній формі (з цифровими електронними під-

писами керівника), як і не можуть передаватися у сканованому вигляді незахищеними каналами зв'язку. Несанкціонований витік інформації про особу, який можливий за таких умов, призведе до порушень Законів України «Про захист персональних даних» та «Про захист інформації в інформаційних телекомунікаційних системах».

Висновки. Перехід на повний електронний документообіг ще вимагатиме певного часу, але впроваджені системи автоматизованого документування (САД) створили необхідні технологічні передумови для застосування єдиної системи електронного документообігу, яка згідно з Концепцією, схваленою Кабінетом Міністрів України від 13.12.2010 р., впроваджується в органах державної влади та місцевого самоврядування. Поряд з цим успішна та дієва реалізація цієї Концепції зумовлює доцільність ефективного використання баз даних єдиного інформаційно-аналітичного центру на загальнодержавному рівні, що значною мірою сприятиме реалізації аналітичної функції державного управління.

Список літератури:

1. Кукарін О.Б. Електронний документообіг та захист інформації: навч. посібник. Київ: НАДУ, 2015. 84 с.
2. Матвієнко О.В., Цивін М.Н. Основи організації електронного документообігу: навч. посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 112 с.
3. Писаренко В.П. Переваги електронного документообігу в діяльності органів державної влади та проблеми впровадження. Харків: ДокНаукДержУпр, 2012. С. 31–35.

ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье рассматривается современное состояние внедрения и использования единой системы электронного документооборота (СЕДО) в учреждениях исполнительной власти и местного самоуправления. Доказывается необходимость совершенствования программного обеспечения электронного документооборота на региональном уровне. Определяются внутренние проблемы, связанные с необходимостью ведения смешанного документооборота, и указываются преимущества электронного документооборота, а также проблемы, которые остаются на сегодня нерешенными в связи с использованием СЭДО.

Ключевые слова: единая система электронного документооборота, принятие управленческих решений, информационно-телекоммуникационные технологии, электронное управление, система электронного взаимодействия органов исполнительной власти, региональный уровень.

THE FEATURES OF ESTABLISHING OF UNIFORM SYSTEM OF ELECTRONIC DOCUMENT CIRCULATION AT REGIONAL LEVEL

The article deals with the current state of the introduction and the use of a unified system of electronic document circulation (SEDO) in executive power bodies and local self-government bodies. There is a need to improve the electronic document management software at the regional level. The internal problems associated with the need for mixed document flow are identified and the benefits of electronic document management are identified, as well as issues that remain unresolved today due to the implementation of SEDO.

Key words: SEDO, management decisions, information and telecommunication technologies, e-government, the system of electronic interaction between executive authorities, regional level.