

В'ячеслав ПИСАРЕНКО

ПЕРЕВАГИ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ

Постановка проблеми. Концепція адміністративної реформи в Україні зазначає, що «Після проголошення державної незалежності в Україні обсяги управлінської діяльності зросли у деяких сферах у 20-30 разів, а окремі з них (оборона, зовнішня політика) були утворені заново». Виконання комплексного завдання щодо розбудови національної системи публічної адміністрації європейського рівня, що спрямоване на підвищення ефективності та якості виконання державою її конституційних функцій та надання адміністративних послуг, неможливо без активізації впровадження технологій електронного урядування. Розробка та впровадження у практику організацій публічного сектору адміністративних електронних послуг, безумовно є довгостроковим завданням, від якого залежить вищезгаданий успіх адміністративної реформи [1, с 164].

Мета статті: здійснити аналіз можливостей використання електронних документів в діяльності органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Управлінська діяльність пов'язана з інформаційним обміном між суб'єктами та об'єктами управління. При відсутності необхідної інформації неможливе прийняття своєчасних рішень, визначення стратегії розвитку організації.

Одним з основних факторів впливу науково-технічного прогресу на всі сфери діяльності людини є широке використання інформаційних технологій. На сучасному рівні їх розвитку робота з інформацією здійснюється швидше, ефективніше. Під впливом нових інформаційних технологій відбуваються докорінні зміни в системі управління, автоматизуються процеси обґрунтування і прийняття рішень, організація їх виконання, підвищується професіоналізм фахівців, зайнятих в управлінській діяльності.

Під керуванням документацією будемо розуміти одне з ключових напрямків діяльності, що здійснюється в рамках документаційного менеджменту організації, і включає поточне функціонування та оптимізацію підсистеми документаційного менеджменту.

Особливістю сучасного суспільства є безперервний обмін інформацією. Актуальна, повна, достовірна, своєчасна інформація є необхідною умовою успішного функціонування будь-якої організації.

В процесі управління документацією організації вирішуються такі основні завдання:

- організація раціонального документообігу;
- контроль виконання документів;
- оперативне зберігання документів, включно з їх підготовкою до передачі на зберігання до державного або відомчого архіву;
- подальше зберігання документів в архіві.

Кінцевою метою управління документацією є створення умов, що забезпечують ефективну обробку документованої інформації в обумовлені змістом діяльності організації терміни і з найменшими матеріальними витратами.

Фахівці відзначають, що вимагає перегляду парадигма державного управління. У широкому розумінні існує ціла «ієрархія урядів» - центральні, регіональні, галузеві, і вони повинні забезпечити функціональну та інформаційну взаємодію з усіма громадянами.



ПИСАРЕНКО

В'ячеслав

Петрович,

кандидат наук державного управління, доцент кафедри управління персоналом та економіки праці вищого навчального закладу Укоопспілки "Полтавський університет економіки і торгівлі", м. Полтава.

Анотація:

у статті проведено аналіз можливостей використання електронних документів в діяльності органів державної влади.

Ключові слова: електронний документ, органи державного управління, електронний документообіг, юридичний статус електронного документа, послуги в електронній формі.

УДК 35.01:352/354

Традиційно виділяють три рівні електронного управління:

– електронне інформування громадян державними органами: влада стає більш відкритою для громадян. В електронному просторі з'являються документи, які вона ухвалює, розяснюються прийняті рішення;

– електронна взаємодія громадян і державних органів. Її забезпечують механізми спілкування громадян і представників влади у віртуальному просторі в реальному масштабі часу: обговорення пропонувань і прийнятих рішень, з'ясування тих чи інших питань. Наприклад, на сайтах деяких державних органів України вже діють Інтернет-приймальні. Звернувшись до такої приймальні з електронним листом, громадянин має можливість одержати відповіді на свої запитання;

– електронне обслуговування громадян державними органами. Воно може здійснюватися установами, спеціально уповноваженими на це державним органом, у тому числі й на комерційній основі. Наприклад, громадянин може за електронними запитами одержувати ті чи інші документи, що стосуються діяльності державного органу, подавати електронні податкові декларації, вдаватися до електронної реєстрації тих чи інших правових актів, в тому числі: договорів, доручень, прав володіння власністю.

Не можна не відзначити і великий економічний ефект від створення «електронного уряду». Досвід розвинутих країн показує, що електронна взаємодія громадян з органами влади може коштувати удвічі дешевше, ніж те, що здійснюється за допомогою реального офісу зараз. Як свідчить нинішня практика, ідею «електронного уряду» в Україні просувають, в основному, ентузіасти. Також варто мати на увазі, що ця ідея стане плідною тільки при дотриманні певних умов, зокрема - підвищення комп'ютерної грамотності населення, забезпечення комп'ютерами шкіл, у яких повинні читатися дисципліни з інформатики.

У рамках створення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів публічної влади розроблено концепції, здійснюються окремі робочі проекти, впроваджуються Закон України «Про Національну систему конфіденційного зв'язку» [2], нормативні акти з питань криптографічного захисту інформації. На цей час в інформаційній сфері України застосовується близько 80 нормативно-правових актів.

У мережі з'являється все більше сайтів державних органів, партійних структур, численних міжнародних неурядових організацій, що містять багату інформацію, яка істотно підвищує політичну поінформованість громадян. Доступними для широкої громадськості, а не лише для «обраних», стають урядові документи. Інтернет стимулює появу нових, ефективніших механізмів політичної мобілізації громадян. Без перебільшення його можна вважати засобом досить оперативної організації і координації дій політичних однодумців, що є прихильниками нетрадиційних соціальних рухів.

Усвідомлюючи актуальність впровадження системи «електронного уряду», ряд відомств, таких, зокрема, як Державна податкова служба України, Державне казначейство України, Національний банк України, Державна митна служба України, Пенсійний фонд України, а також окремі структури різних органів публічної влади активно створюють власні корпоративні мережі, електронні системи управлінської і фінансової діяльності.

Нині власні сайти мають практично всі міністерства і відомства. Віднедавна наявність веб-представництва стало обов'язковою вимогою уряду до своїх структур. Однак значна частина офіційних сайтів створюється, головним чином, для сумнозвісної «галочки», їх розробка сприймається чиновниками як одноразовий захід: концепція розвитку часом не розглядається зовсім.

Веб-представництва багатьох міністерств зорієнтовані не на інтернет-співтовариство, а на своїх керівників, що часто приводить до очевидної невідповідності сайтів як очікуванню користувачів мережі, так і статусу урядового закладу. Аналіз змісту сайтів українських державних органів засвідчує, що вони не повністю відповідають вимогам інформативності, інтерактивності та можливості здійснювати транзакції.

Покищо сайти, наприклад, місцевих райадміністрацій надають не корисну для громадян інформацію, а фотографію голови адміністрації, номер телефона його секретаря тощо. А з огляду на те, що зміст сайтів відновлюється досить не регулярно, інформація, що надається, безнадійно застаріла. Таким чином, має місце невиконання норм законодавства, що регламентують мінімум корисної інформації, яка повинна бути на Інтернет-сторінці: показники розрахунків за електроенергію, виконання бюджету, правила сплати держмита тощо.

Непрофесіоналізм розробників і обмеженість ресурсів є причиною низької якості більшості офіційних сайтів. Причому йдеться не тільки про дизайн, зовнішній вигляд сайтів, але й про продуманість структури, форми подачі матеріалу, програмне забезпечення. Низька якість офіційних сайтів, їх інформаційна бідність, малокорисність не стимулюють користувачів Інтернету відвідувати їх.

Як показує досвід західних країн, найбільший інтерес для населення становлять електронні сторінки не центральних, а місцевих органів влади. Соціологічні дані свідчать, що 55% громадян необхідна інформація місцевого рівня, 20% звернень можна вирішити на рівні району чи області і тільки 25% питань стосуються діяльності міністерств і відомств.

В Україні найпривабливішим для користувачів є веб-сайт Президента, де можна знайти не тільки загальну інформацію і телефони, але й тексти президентських указів, виступів глави держави на різних зібраннях та прес-конференціях, оперативні новини.

Доведено, що під впливом інформаційного середовища змінюється і соціальне середовище. Піддається змінам інституціональний дизайн, що створювався давно і в інших умовах. Крім традиційного, з'являється інформаційний спосіб управління, при якому, зокрема, на рівні незалежних експертів і державних аналітичних структур активно обговорюються конфлікти чи можливість їх виникнення. Як показує досвід зарубіжних країн, такий спосіб керівництва у першу чергу має застосовувати виконавча влада. Проте зрозуміло, що чиновники намагатимуться всіляко перешкодити тому, щоб Інтернет все ширше використовувався у політичній системі влади, оскільки впровадження комп'ютерних технологій вимагатиме зменшення кількості бюрократичних структур.

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 [3]. Одним із напрямів реалізації цього завдання є впровадження у органах державного управління систем електронного документообігу. Кадри вирішують все - скільки б часу не проходило з того моменту, коли було висловлене це твердження. Проте, є ситуації, коли «людський фактор» стає причиною плутанини і помилок. Одна з таких ситуацій: необхідність співробітнику здійснювати значне число рутинних операцій з документами.

Системи електронного документообігу (СЕД) сприяють збереженню і раціональному використанню людських ресурсів і підвищенню ефективності управління потоками корпоративних документів та інформації. Серед основних переваг, які несе з собою впровадження систем електронного документообігу для конкретного співробітника, що працює з документами можливо виділити наступні:

- здійснення всього спектра операцій з документами, завданнями,
- довідниками, журналами, нумераторами та маршрутами при незначних тимчасових витратах;
- можливість контекстного і атрибутивного пошуку документів;
- реєстрація документа незалежно від його формату (графічний, текстовий і т.д.) і змісту;
- можливість доповнення користувачами списку атрибутів власними атрибутами, які будуть більш точно відображати властивості і специфіку документів, крім стандартних, встановлених розробниками атрибутів (таких як автор, вид, тип, дата створення);

- технології безпаперового обігу інформації та документів дозволяють організувати централізоване зберігання великої кількості різноманітних документів;
- можливість легко і швидко систематизувати документи організації завдяки тому, що зберігання документів в системі організовано у вигляді ієрархічної структури;
- при створенні документа або подальшу роботу з ним, користувач може класифікувати його за допомогою атрибутів, створювати атрибути можуть тільки авторизовані користувачі;
- класифікація електронного архіву системи за допомогою атрибутів відповідає стандартам діловодства і спрощує як роботу з документами, так і їх пошук в єдиній базі;
- дозволяють захистити документи від несанкціонованого доступу, контроль доступу до операцій над документом (перегляд, редагування, копіювання, ведення історії документа і створення нового, контроль версій документів) залежить від прав користувача, який для входу в систему має свій пароль;
- існування вбудованого механізму інформаційного обміну між співробітниками організації. Система автоматично відстежує проходження завдання, повернення виконаного завдання (з доданими документами) і стадії, на яких знаходиться завдання зараз. Всі надіслані і одержувані користувачем завдання відображаються в об'єкті реєстрації руху документів і завдань. З його допомогою можна з'ясувати поточний стан кожного із завдань, а також побудувати найрізноманітніші звіти;
- організована система адміністрування: один користувач має можливість ставити завдання перед іншим, наприклад: «підписати документ», «ознайомитися», «погодити», «затвердити», «виконати» і т.д.;
- при роботі з електронними документами існує більше можливостей делегувати повноваження і контролювати виконавську дисципліну, для невідповідальних завдань можуть застосовуватися механізми автопідтвердження звітів і автопереходу статусу, завдяки чому контроль може здійснюватися не за дозвільним, а по повідомному варіанту, що сприяє зростанню продуктивності праці і надає велику самостійність співробітникам при збереженні контролю в неявному вигляді [4].

Системи електронного документообігу мають певну особливість: система або повинна бути впроваджена повсюдно, на всіх робочих місцях, пов'язаних із створенням, редагуванням і зберіганням інформації, або ефективність від її використання буде мінімальною. Така постановка питання відразу виявляє одну з основних проблем впровадження: у будь-якій організації знайдуться співробітники, які прагнуть уникнути чогось нового.

Консерватизм персоналу звичайно обумовлений небажанням навчатися і перенавчатися, а також, можливо, низькою освіченістю. Ця проблема може завести в глухий кут весь процес впровадження. Особливо це стосується організацій, в яких сама кадрова політика дуже консервативна і ніхто, навіть керівник, не вільний у переміщенні або оновленні кадрів.

Як вирішувати цю проблему? Робота з персоналом - це завжди політика на рівні всієї організації і психологія на рівні конкретних спеціалістів. У багатьох випадках потрібен індивідуальний підхід до кожного, врахування його особливостей - як вікових, так професійних і особистих. Треба розуміти, що спеціалісти роками звикали до одного способу роботи, а ви пропонуєте різко перейти на інший, зовсім їм незвичний, причому не знижуючи навантаження. Що можна зробити, щоб полегшити цей перехід?

По-перше, перехід можна зробити поступовим. Наприклад, спочатку запровадити тільки електронну пошту. Модель роботи електронної пошти досить зрозуміла, спеціалісти легко до неї звикають. Потім можна побудувати нескладну інтранет-систему і поступово привчати співробітників організації шукати необхідні їм довідкові матеріали (номери внутрішніх телефонів, дати і порядки нарад, протоколи, накази, розпорядження, внутрішні нормативні документи і т. п.) на внутрішньому інтранет-сервері. Завдяки цьому спеціалісти потроху звикнуть читати документи з екра-

на, працювати з електронними документами, роздруковувати тільки те, що потрібно. Такий підхід в будь-якому випадку скоротить тиражування паперових документів, полегшить їхнє відновлення. Дуже бажано (але, на жаль, не завжди можливо), щоб засоби електронної пошти і доступу до інформації спочатку були частинами майбутньої системи документообігу.

Ще однією проблемою є необхідність забезпечення юридичної сили електронних документів. Але чим далі, тим частіше ця проблема може вирішуватися як звичайна організаційно-технічна задача. Завдяки тому, що нарешті прийнятий закон, що регулює використання електронного цифрового підпису (ЕЦП), стало можливим надання електронним документам юридичного статусу. Безсумнівно, пройде певний час, перш ніж електронний підпис, або інший метод засвідчення особистості, яка підписала документ, стане широко використовуватися при обміні документами між організаціями. Але ніщо не заважає швидкому впровадженню електронного цифрового підпису, а відповідно і електронних документів всередині організацій.

Якщо ж певні потенційні правові колізії все-таки викликають занепокоєння, можна піти по компромісного шляху. Електронні документи, які мають правові наслідки, можна супроводжувати паперовими копіями з «реальним підписом». Треба розуміти, що метою СЕД є не викорінення паперових документів, а створення ефективного середовища керування і функціонування організації. Крім того, роздруковувати доведеться тільки кінцеві продукти роботи - конкретні, вже повністю підготовлені паперові документи і тільки в одній «правовстановлюючій» копії, що все одно призведе до істотного зниження обсягу паперових документів.

Висновки. Таким чином для впровадження електронного урядування необхідно доопрацювати відповідну законодавчу та нормативну базу, що регламентує електронне урядування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, в першу чергу надання послуг в електронній формі;

– потребує вирішення питання правового надання юридично значимого статусу електронним інформаційним ресурсам, які розміщуються в інформаційно-телекомунікаційних системах органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

– необхідно визначити на законодавчому рівні порядок, статус та гарантії надання послуг в електронній формі, встановити регламенти і стандарти їх надання, у тому числі тих, які потребують об'єднання зусиль кількох органів виконавчої влади;

– потребує врегулювання проблема передавання та довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуальному стані та забезпечення доступу до них.

Література:

1. Електронне інформаційне суспільство України: погляд у сьогодення і майбутнє: монографія / [В.М. Фурашев, Д.В. Ланде, О.М. Григор'єв, О.В. Фурашев]. – К. : Інжинірінг, 2005. – 164 с.

2. Закон України «Про Національну систему конфіденційного зв'язку» від 10 січня 2002 року № 2919-III // Відомості Верховної Ради України, – 2002, № 15, – ст.103.

3. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 - 2015 роки» від 09.01.2007 р. № 537-V [Електронний документ]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

4. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 р. № 1453 [Електронний документ]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua