

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

Тамара ЛОЗИНСЬКА

18 грудня 2023 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «**Організація системи е-документообігу в органах
публічної влади**»

виконав здобувач вищої освіти денної форми навчання

Калініченко Сергій Леонідович

Керівник кваліфікаційної роботи

Олександр ДОРОФЄЄВ

Полтава – 2023 року

ВСТУП

Актуальність теми. Сьогодні якість функціонування органів публічного управління та місцевого самоврядування прямо чи опосередковано залежить від їх інформаційної інфраструктури, а також наявних або майбутніх цифрових засобів обробки великих потоків інформації різного типу. Передача вхідних даних, процес їх обробки та відображення результатів аналітичної обробки, а також прийняті на їх основі управлінські рішення, відбувається переважно у формі електронних документів, що потребує оптимізації документального забезпечення управління органами державної влади шляхом впровадження систем електронного документообігу.

Завдяки цілеспрямованій політиці органів державної влади, враховуючи активний розвиток інформаційних та цифрових технологій, що охоплюють усі сфери життєдіяльності людини та громадянського суспільства, нормативне регулювання електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису набуло значного поширення. Оскільки активне використання цифрового середовища призводить до великої кількості кіберінцидентів, електронний документообіг потребує постійного забезпечення кібербезпеки за допомогою таких засобів, як криптографічний захист інформації, вдосконалення кваліфікованих електронних довірчих послуг та впровадження організаційно-технічна модель кіберзахисту тощо.

Протягом останнього десятиліття питання електронного документообігу в органах державної влади неодноразово ставали предметом дослідження як українських, так і зарубіжних науковців і практиків, зокрема, Головченка М., Клименко І., Ключевського В., Ліньєва К., Лопушинського І., Мельничука Л., Орлова О., Писаренка В., Поліщука В., Прилипка Н., Радченко С., Соломки І. та ін. У своїх роботах вони досліджують теоретичні основи електронного документообігу, визначають місце та роль електронного документообігу в системі цифрового управління, досліджують проблеми ефективності систем електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади тощо.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117U003104, 2017-2026 рр.).

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є дослідження організації системи е-документообігу в органах публічної влади та визначення напрямів її удосконалення.

- розглянути теоретичні засади організації системи е-документообігу в органах публічної влади;
- здійснити аналіз стану організації системи е-документообігу в органах публічної влади;
- представити пропозиції щодо шляхів удосконалення організації системи е-документообігу в органах публічної влади.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження виступає процес удосконалення організації системи е-документообігу в органах публічної влади.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є сукупність теоретичних, методичних та практичних проблем, що виникають в процесі організації системи е-документообігу в органах публічної влади.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження проблеми є комплексний і системний підходи. Під час дослідження використовувалися методи аналізу та синтезу (можливість впровадження досвіду зарубіжних країн у процеси в сучасній Україні, дослідження систем е-документообігу, що забезпечують структурно-функціональну діяльність підрозділів органів влади); узагальнення (з'ясування принципів реалізації е-документообігу); порівняльно-правовий метод (аналіз нормативно-правової бази е-документообігу та порядку його впровадження в органах влади).

Інформаційна база. Інформаційною базою слугували літературні джерела, довідково-нормативні матеріали та теоретичні напрацювання вітчизняних і зарубіжних вчених з питань організації системи е-

документообігу в органах публічної влади, інформація з мережі Internet та особисті спостереження автора.

Наукова новизна одержаних результатів. Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність. До елементів наукової новизни можна віднести:

набуло подальшого розвитку:

окреслення ключових векторів реінжинірингу адміністративних процесів в органах публічної влади;

узагальнення напрямів удосконалення організаційного механізму е-документообігу в органах публічної влади.

Практичне значення одержаних результатів. Найважливіші теоретичні положення, пропозиції, узагальнення й висновки дослідження розширюють межі наукового аналізу з представленої теми, визначають напрями організації системи е-документообігу в органах публічної влади й можуть бути використані в діяльності організацій публічної сфери.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези:

– «Моделі розвитку стратегій електронного урядування органів публічного управління», яку включено до матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «*ТЕРИТОРІЯ НАУКИ*». Випуск 1. Квітень 2023 р.

– «Використання зарубіжного досвіду трансформації системи публічного управління в умовах розвитку цифровізації», яку включено до матеріалів III міжнародної науково-практичної конференції «*Місьцеве самоврядування в Україні та світі: теорія і практика*», 28 листопада 2023 р. Полтава : ПДАУ, 2023.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Основний зміст викладено на 65 сторінках друкованого тексту, робота містить 1 рисунок, 2 додатки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ Е-ДОКУМЕНТООБІГУ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1. Поняття та сутність е-документообігу в публічному управлінні

Публічну владу можна представити як право, здатність і можливість організувати суспільне життя, що виступає у формі державної влади та місцевого самоврядування і здійснюється на основі принципів субсидіарності та пропорційності з повним залученням громадян до допомога спеціального ієрархічно-територіально організованого апарату від імені суспільства з законним примусовим використанням, має асиметричний характер і спрямована на вирішення суспільно значущих справ в інтересах суспільства [16, с. 117]. В роботах інших дослідників публічна влада – це повноваження держави (або громадськості) щодо вирішення конкретної проблеми або комплексу взаємопов'язаних проблем. Термін «публічна влада» схожий з терміном «народна влада» [28, с. 232]. Крім того, публічна влада – це державна організація політичного життя, що здійснюється за допомогою спеціального ієрархічно та територіально організованого апарату, законного застосування примусу та права видавати обов'язкові для всього населення нормативні акти. Окрім прямого примусу чи його здійснення, держава при здійсненні публічної влади залежить від матеріальних і моральних спонукань, які істотно впливають на ефективність здійснення влади [49, с. 28].

Суб'єкти публічної влади – це органи публічної влади, які діють на трьох різних рівнях: державному, регіональному та місцевому та утворюють систему органів публічної влади. При цьому системою публічної влади є сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле та взаємодіють між собою та із зовнішнім середовищем у процесі досягнення поставлених цілей, і виходить з принципів самоорганізація, синергія та розвиток. Органи державної влади – система державних інститутів політично

організованого суспільства, до складу якої входять органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені встановленими законом повноваженнями та засобами захисту прав, свобод та інтересів громадян, які забезпечують безпеку держави і суспільства, контролюють соціально-економічний і культурний розвиток країни [51, с. 45].

Відповідно до системного підходу до організації інформаційного забезпечення побудова інформаційної складової неможлива без відповідних заходів організаційного характеру: централізації та збереження актуальної інформації, визначення головного підрозділу, який її реалізує та відповідає за організацію документно-інформаційні процеси у відповідних центральних та регіональних апаратах, їх регіональних управліннях або в органах місцевого самоврядування, вдосконалення роботи з даними (з урахуванням технологічної та технічної складових). Таким чином, інформаційне забезпечення є тим об'єднуючим елементом, який об'єднує мету, функції та структури публічного управління в одне ціле.

Інформаційний механізм (інформаційно-аналітичний механізм) публічного управління – це сукупність технологій, методів, прийомів збору та обробки інформації, а також її своєчасного та якісного надання з метою ефективного функціонування системи управління. Інформаційний механізм складається з певних послідовних процесів, технологій і практичних заходів, за допомогою яких органи влади конкретно впливають на конкретну сферу управління [33, с. 27].

Аналітичні служби Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України є одними з найбільших центрів інформаційного забезпечення діяльності держави, уряду, законодавчої влади та керівників регіонів. Серед потужних інституцій, які готують аналітичну інформацію, можна також назвати Національний інститут стратегічних досліджень, Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова та Службу інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади НБУВ.

Національний інститут стратегічних досліджень створено як державну установу для інформаційного забезпечення Президента України та РНБО шляхом проведення досліджень, аналітичного прогнозування та стратегічного планування. Кожен із цих суб'єктів створює значну кількість документів, якими обмінюються поштою чи електронним зв'язком. При цьому використання в їх діяльності механізмів впровадження електронного документообігу має призвести до значного підвищення ефективності документообігу, а також підвищення якості інформаційного забезпечення (документів і рішень на їх основі). Ефективність інформаційного забезпечення органів влади безпосередньо залежить від координації заходів щодо встановлення зв'язків та взаємного обміну інформацією та документами. При розробці інформаційного механізму електронного управління органами державної влади необхідно враховувати дві структурні складові: функціональну та організаційну.

Законом України «Про Національну програму інформатизації» встановлено, що «запровадження засад взаємодії учасників побудови інформаційного суспільства передбачає, що це суспільство побудоване». Умови співпраці та солідарності громадян, приватного сектору економіки, органів державної влади та місцевого самоврядування, а також відповідних об'єднань громадян, коли: об'єднання громадян взаємодіють з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватного сектора економіки з питань забезпечення справедливого та рівного доступу до інформаційно-комунікаційних послуг, формування громадської думки щодо пріоритетів та перспектив розвитку інформаційного суспільства [44].

Неодмінною умовою успішного функціонування інформаційного забезпечення всіх органів внутрішніх справ є впровадження в структуру відповідного органу функціональної моделі системи електронного документообігу, функціонування якої характеризується високим рівнем узгодженості між себе. Послідовність, оптимально узгоджене використання форм і засобів інформаційного забезпечення та визначення необхідного обсягу

даних. Модель перетворення інформації в конкретні документи та рішення, які можна використовувати в діяльності для підвищення їх ефективності, складається з кількох етапів:

Перший етап – збір інформації – доручається фахівцям, професійні якості яких полягають у встановленні комунікаційних зв'язків, використанні традиційних і сучасних засобів зв'язку, застосуванні наукових методів.

У процесі другого етапу – відбору інформації, яка може бути використана в довгостроковій перспективі – співробітники використовують професійні методи і технології.

Третій етап – створення архіву документів (документів та їх чернеток, аналітичних записок, звітів тощо) передбачає використання арсеналу професійних знань і вмінь працівника для перетворення інформації, зумовленої специфікою діяльності працівника. окремих органів влади.

На четвертому етапі – збір і збереження рішень – підтримується в актуальному стані сховище документів. Якість його роботи, поновлюваність технічного забезпечення та використання сучасних інформаційних технологій покликані забезпечити своєчасне використання вже зібраних документів та прийняття рішень, від яких залежить ефективність функціонування органу публічної влади [28, с. 232-233].

Основною функцією публічного управління є прийняття управлінських рішень. При цьому дані про розробки та рішення, а також самі рішення доступні у вигляді документів. Обсяг технічної роботи з документами, як правило, настільки великий, що цей процес накладається на основний зміст діяльності органів влади та публічного управління. Традиційний документообіг в органах державної влади та місцевого самоврядування є надзвичайно повільним способом роботи з документами, що потребує значних ресурсних витрат на роботу діловодства, яке змушене реєструвати вхідні та вихідні документи, а також функціонування кур'єрські та поштові послуги. Відсутня можливість контролювати відправником процес отримання та реєстрації документів в одержувача.

Активне впровадження сервісного підходу в системі публічного управління супроводжується одночасними процесами автоматизації адміністративного регулювання та впровадження офіційного електронного документообігу. Потреба в таких інноваційних механізмах організації публічного управління зумовлена об'єктивною неможливістю реалізації концепції сервісної держави з використанням традиційних управлінських технологій, які характеризуються високими часовими та економічними витратами, а також корупційними ризиками [5, с. 49].

Сектор публічного управління є важливим виробником інформації, оскільки поширює правову, екологічну, економічну, політичну, статистичну, наукову та інші види інформації, збирає та обробляє дані про суб'єктів господарювання, населення, виборців тощо. Споживачами цієї інформації є адміністрації, приватний сектор і громадяни.

Під електронним документообігом у публічному управлінні ми розуміємо сукупність заходів, що здійснюються в органах державної влади та виконавчої влади та ґрунтуються на використанні сучасних цифрових технологій для створення, передачі, пошуку, виконання та контролю документів відповідно до набору процедурних правил, координація завдань між людьми та синхронізація даних [26, с. 13].

Система електронного документообігу – це організаційно-технічна система, яка забезпечує процес створення, керування доступом і розповсюдженням електронних документів у комп'ютерних мережах, а також контроль документообігу в організації [14, с. 155]. Основною одиницею роботи в системі електронного документообігу є електронний документ – це документ, створений за допомогою засобів автоматизованої обробки інформації, який може бути підписаний електронним підписом та збережений на електронному носії у вигляді файлу в відповідний формат.

Склад і порядок розміщення обов'язкових вимог до електронного документу визначається законодавством. Електронний документ можна створювати, передавати, зберігати та перетворювати у візуальну форму в

електронному вигляді. Візуальна форма подання електронного документу – представлення даних, що містяться в ньому, в електронному або паперовому вигляді у формі, зручній для сприйняття людиною його змісту. Електронний документ може бути створений, переданий, збережений і переведений у візуальну форму за допомогою електронних засобів (тобто він може бути відображений у звичайній формі на екрані комп'ютера, а також може бути роздрукований).

Відповідно до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», який набрав чинності у січні 2004 року, електронний цифровий підпис є обов'язковою вимогою до електронного документа, яка служить для ідентифікації абонента електронного документа іншими суб'єктами електронного документообігу. Запровадження електронного підпису надає будь-якому електронному документу статус оригіналу та надає йому повної юридичної сили. Порядок використання електронного цифрового підпису встановлено Законом України «Про електронний цифровий підпис» (втратив чинність) та Законом України «Про електронні довірчі послуги», що прийшов на зміну [42].

Однак у практиці вітчизняного публічного управління функції діловодства вже не зводяться до регулювання простого обігу офіційних документів. Так, у «Типовій інструкції з діловодства в центральних органах виконавчої влади, місцевих органах виконавчої влади» від 30 листопада 2011 р. зазначено, що контроль за обігом зареєстрованих офіційних документів повинен здійснюватися шляхом автоматизованого обліку.

Цифрові технології стали звичним явищем у нашому повсякденному житті які проникають у все більшу кількість сфер, у тому числі й у сферу публічного управління. Насправді, технології дозволяють публічним адміністраціям надавати свої послуги з вищою якістю та ефективністю. Використання систем електронного документообігу в органах публічного управління виводить соціальну взаємодію на якісно новий рівень та дозволяє швидше й ефективніше виконувати керівні функції.

1.2. Е-документообіг як інноваційний механізм організації публічного адміністрування

Важливість впровадження системи електронного документообігу визначається не лише завданням підвищення якості роботи окремих органів влади. Без ефективного функціонування відомчих систем роботи з документами неможливо автоматизувати міжвідомчий обмін електронними документами та побудувати портали для взаємодії з громадянами та компаніями. При впровадженні системи електронного документообігу необхідно вирішити низку законодавчих, організаційних та технічних проблем. До системи електронного документообігу міністерств і відомств висуваються вищі вимоги, ніж до рішень, які застосовуються в господарській сфері, оскільки значну частину документообігу органів влади становить інформація державного значення: накази, звіти, постанови, накази, протоколи рішень, листи, рекомендацій, інструкцій, положень тощо. Для успішного переходу на систему електронного документообігу необхідне попереднє впровадження системи автоматизованого діловодства та засобів організації колективної роботи. Це не лише сприятиме технологічному впровадженню електронного документообігу, а й ознайомить посадовців із поняттям електронного документа, особливостями відправлення та контролю за виконанням документів [26].

Глобальна тенденція інформатизації, природно, впливає і на сферу державного управління, беручи до уваги концепції електронного адміністрування та використання його інструментів, таких як електронний документообіг. З цієї причини Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом, реалізують державну політику електронного документообігу. Водночас у рамках реалізації Національної програми інформатизації передбачається створення інтегрованої системи електронного документообігу, яка забезпечить документообіг та скоротить час підготовки та прийняття рішень. Це стає

можливим завдяки колективному створенню та використанню документів в органах державної влади. Кращі інноваційні практики державного управління України суттєво розширюють ці теоретичні та прикладні розробки, які мають стати предметом конструктивної комунікації між чиновниками та цілеспрямованої масштабної імітації публічно-управлінських інновацій.

Серед інноваційних практик одним із найбільш затребуваних є досвід модернізації процесів управління в органах державної влади шляхом запровадження електронного урядування та впровадження електронного документообігу в органах державної влади. Такий підхід гармонізує відносини між владою та населенням відповідної території, зменшує невдоволення владою та пом'якшує політичне протистояння завдяки конструктивному електронному діалогу всього суспільства та влади. Це створює нову парадигму державного управління, що базується на взаємодії всіх структур та інститутів суспільства (бюджетних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, корпоративних структур, освітніх та наукових інститутів, громадських груп, громадських організацій, активних громадян) через глобальні, муніципальні та місцеві мережі, а також мобільні мережі.

Дослідження будь-якого об'єкта тепер має здійснюватися з використанням понятійно-методологічного апарату системного аналізу, який дає змогу чітко визначити структуру та зв'язки між елементами однієї структури, механізму чи процесу. Оскільки електронний уряд є одним із механізмів державного управління, то після проведення такого аналізу можна сказати, що електронний уряд не є доповненням чи аналогом традиційного урядування, а просто визначає новий спосіб взаємодії, заснований на активному використанні інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для підвищення ефективності надання державних послуг [41].

Останнім часом в Україні відбувається поступовий перехід до інформатизації суспільства, який характеризується зростанням ролі інформації в суспільних процесах, швидкістю її обробки, проникненням електронно-обчислювальної техніки та сучасних інформаційних технологій на їх основі в усі сфери суспільного життя.

Основу технічного забезпечення органів влади складають мережеві комп'ютерні системи, сучасні засоби зв'язку, системи електронного документообігу та інформаційно-аналітичні системи. Комп'ютерні системи цього класу значно прискорюють роботу в найскладніших сферах аналітичної діяльності, наприклад, при аналізі та оцінці оперативної обстановки в надзвичайних ситуаціях, обробці соціально-економічної інформації, підготовці звітів, підготовці оперативних звітів і довідок [54, с. 619].

Зазвичай у впровадженні електронного адміністрування в організаціях публічної сфери виділяють три етапи:

– перший етап (публічність). На цьому етапі інструменти інформаційних комп'ютерних технологій будуть розширені, що дозволить громадянам, організаціям і підприємствам мати швидший і більш цілеспрямований доступ до урядової інформації. Для реалізації цього етапу органи влади створюють свої веб-сайти, на яких публікуються законодавчі та інші нормативні акти, форми необхідних документів, статистичні та економічні дані. Головним елементом цього етапу є швидкість оновлення інформації та наявність урядового веб-порталу, який об'єднує всі державні інформаційні ресурси та забезпечує доступ до них через «єдине вікно»;

– другий етап (онлайн транзакції). На другому етапі державні послуги (реєстрація нерухомості та землі, заповнення податкової звітності, подача заяв на отримання дозволу) надаються онлайн. Перехід до цього етапу дозволяє спростити бюрократичні та трудомісткі процедури та знизити рівень корупції (віртуальний контакт із чиновником зменшує його можливості вимагати хабарі);

– третій етап (участь). На третьому етапі участь суспільства в публічному управлінні забезпечується шляхом забезпечення інтерактивної взаємодії громадян і бізнесу з політиками та чиновниками протягом усього циклу формування державної політики та прийняття управлінських рішень на всіх рівнях управління [20].

Тепер розглянемо використання електронного документообігу в підрозділах поліції на кожному з цих етапів та їх реалізацію на практиці.

Використання електронного документообігу на першому етапі дозволяє оперативно розміщувати нормативно-правові документи органів влади на їх сайтах шляхом інтеграції систем електронного документообігу у відповідні веб-структури з використанням різних технологій. Запровадження електронного документообігу на другому етапі дозволяє органам влади надавати послуги в електронному вигляді (е-послуги) населенню, підприємствам та іншим державним установам 24 години на добу, 7 днів на тиждень та 365 днів на рік через «єдине вікно», навіть якщо воно документарне. Це можна зробити, наприклад, шляхом фіксації видачі документів та зберігання їх у відповідному електронному сховищі документів.

Впровадження електронного документообігу в органах державної влади на третьому етапі здійснюється за допомогою веб-форумів, сервісів для подання електронних петицій чи скарг громадян тощо. На цьому етапі обговорюються проекти нормативно-правових актів, збираються пропозиції, конкретні готується проект документа або зведений документ із пропозиціями. Або якщо буде перевищено певний поріг підтримки електронної петиції, може бути автоматично сформовано запит для підготовки відповідного рішення. Електронне адміністрування є інноваційним виконавчим ресурсом для реалізації державних рішень щодо вдосконалення роботи органів державної влади, однак перехід державних структур усіх рівнів в онлайн-режим не може водночас скасувати традиційні методи їх роботи [63]. Відповідно, перші кроки до створення електронного уряду будуть пов'язані з реорганізацією всієї системи управлінських процесів.

Тепер розглянемо розширення концепції електронного урядування на електронний документообіг. Ця концепція складається з певних взаємодіючих модулів: уряд – уряд (G2G), уряд – громадяни (G2C), уряд – бізнес (G2B), а також включає в себе модулі: громадяни – громадяни (C2C), бізнес – бізнес (B2B), бізнес – громадяни (B2C), рис. 1.1 [65]. Розглянемо застосування цієї моделі при здійсненні документообігу в органах влади. Уряд фактично є владою, громадяни та компанії – відповідно, громадянами та компаніями, які проживають в адміністративно-територіальних одиницях, підпорядкованих владі.

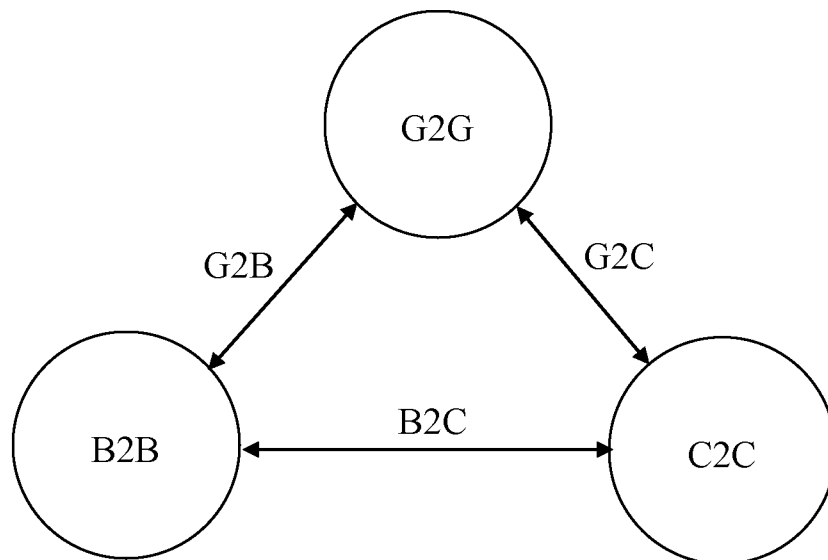


Рис. 1.1. Модель взаємодії в е-урядуванні

Модуль «уряд – уряд (G2G)» забезпечує створення внутрішньої інформаційної мережі та передачу до неї найбільш важливих і специфічних баз даних, з якими працюють різні гілки державної структури, а також їх інформатизацію та автоматизацію адміністративних процеси та впровадження електронного документообігу в органах влади всіх рівнів. Більшість операцій здійснюється в електронному та безпаперовому режимі, зокрема шляхом надсилання документа електронною поштою, який одержувач роздруковує та надає іншій особі для підпису, або системами електронного документообігу, які використовують електронний цифровий підпис без перетворення його в одну паперову версію [58, с. 71].

Впровадження модуля «уряд – уряд» з електронним документообігом в державних установах призводить до наступних змін:

- відбувається зміщення акценту з вертикальних на горизонтальні зв'язки всередині уряду, між його різними відомствами та гілками влади, сприяючи тим самим процесу взаємодії на міжрегіональному та місцевому рівнях між окремими службовцями, відомствами та установами;
- завдяки уніфікації інформаційних ресурсів і сервісів органів державної влади та органів місцевого самоврядування усувається вимушене дублювання функцій та інформації та паралельне виконання одних і тих же робіт;

- розширено можливості доступу до максимально повної та актуальної інформації, що дає змогу уникнути ситуацій, коли на певному рівні поширення інформації рівнями владної ієрархії вона свідомо спотворюється, тим самим приховування одних і спотворення інших фактів бажання посадових осіб прийняти вигідне для них рішення;

- завдяки запровадженню контролю за виконанням рішень буде попереджено нецільове використання бюджетних коштів та інші зловживання, пов'язані з нестачею інформації;

- забезпечується значна економія витратних матеріалів і часу на передачу, розмноження, пошук і розповсюдження документів;

- раціонально використовується час посадових осіб, представників вищого та середнього керівництва: полегшується робота з електронними документами, легко та з мінімальними витратами часу доступні всім зацікавленим особам внесені зміни та підготовлені проекти документів. що в разі прискорює процес узгодження підсумкових документів.

Метою запровадження модуля «уряд – громадяни (G2C)» є перетворення державних структур на сервіси, які покликані запропонувати громадянам максимально комфортні умови життя та праці, а також їх самореалізацію. Цей модуль оптимізує надання громадянам таких послуг:

- електронний пошук роботи (пропозиції роботи на ринку праці онлайн);
- надання медичних консультацій (електронна картка пацієнта з можливістю виписування рецептів на ліки та виставлення рахунку за послуги);
- заповнення електронних форм;
- обмін даними між владою та громадянами;
- подання клопотань і звернень до органів влади, а також можливість громадянина відслідковувати долю своїх прохань, скарг, пропозицій і вимог;
- користування адміністративними послугами та їх оплата кредитними картками тощо.

Завдання модуля «уряд – бізнес (G2B)» полягають у спрощенні процесу створення та ведення бізнесу (електронна реєстрація, видача свідоцтв про

реєстрацію бізнесу онлайн та в паперовому вигляді), подання документів для участі в тендерах (державних закупівлях), що має призвести до активізації діяльності малих і середніх компаній та підвищення ефективності бізнес-структур. Модуль «уряд – бізнес» допомагає у наданні таких послуг:

- заповнення та сплата податкових декларацій при підготовці реєстрів сплачених податків та податкової звітності;
- подання заяв на отримання ліцензій, сертифікатів, дозволів у паперовій та бездокументарній формі тощо.

Із запровадженням електронного документообігу офіційна установа перестала бути «чорною скринькою», у якій безслідно зникають усі прояви громадянської діяльності. Наслідками впровадження цих модулів мають стати:

- забезпечення відкритості та прозорості діяльності державного апарату;
- економія часу та матеріальних ресурсів;
- підвищення якості надання адміністративних послуг;
- зменшення та усунення залежності громадянина чи господарської організації від свавілля чиновників [38].

Слід зазначити, що в рамках реалізації цих модулів також може бути забезпечено виконання функцій, що відповідають за зворотні зв'язки «С2G» – «громадянин – уряд» та «В2G» – «бізнес – уряд», які в більшості випадків не переносяться на раніше розглянуті моделі і мають свої особливості реалізації.

Висновки по розділу 1

1. Аналіз підходів до визначення електронного документообігу в державних органах дозволяє стверджувати, що на сьогодні існують певні розбіжності у формулюванні термінів у цій сфері. Тому ми погоджуємося з розумінням «електронного документообігу в органах державної влади» як комплексу заходів, що здійснюються в муніципальних утвореннях на основі використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для

створення, передачі, відтворення, пошуку, розповсюдження тощо контролю документів відповідно до ряду процедурних правил, координація завдань між людьми та синхронізація даних. «Комплексні критерії оцінки ефективності електронного документообігу в органах державної влади» як сукупність оцінок ефективності механізмів впровадження електронного документообігу, у тому числі їх відповідності системному підходу (аналіз процесу електронного документообігу, його вдосконалення, синтез нового процесу електронного документообігу із встановленими цілями), керованість (здатність втручатися в процес електронного документообігу на різних його етапах для забезпечення досягнення поставлених цілей), безперервність і безпека даних (система повинна працювати в режимі функціонування установ та організацій, забезпечення виконання працівниками та посадовими особами своїх обов'язків та забезпечення збереження даних відповідно до обраної політики безпеки), раціональність та функціональне призначення (електронний документообіг повинен забезпечувати необхідні функції та водночас мати можливість для розширення його функціональності).

2. Сформульовано суттєві вимоги до механізмів впровадження електронного документообігу в діяльність органів влади. Таким чином, організаційний механізм вимагає наявності цілісної системи зв'язків та наявності відповідної структури взаємодії, функцій забезпечення виконавчого контролю, засобів мінімізації структурних змін у системі, якщо такі є, та можливості швидкого перерозподілу інформаційних потоків. Інформаційний механізм потребує наявності засобів інтеграції даних з різних джерел із можливістю зберігання, пошуку та отримання інформації, можливістю виконання функцій у локальному режимі без підключення до локальних або глобальних мереж, з подальшою синхронізацією, взаємозамінністю та резервуванням технічних засоби передачі даних, розширення програмно-технічних засобів. Для нормативно-правового механізму необхідне дотримання не тільки національних законів і нормативних актів, а й нормативно-правової бази, сформованої самим органом влади.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ Е-ДОКУМЕНТООБІГУ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Стан впровадження системи е-документообігу в діяльність органів публічної влади в Україні

Основною метою запровадження електронного документообігу є створення повноцінної системи документообігу, управління робочими процесами, контролю виконавської дисципліни в органах державної влади, включаючи механізми реалізації технологічних та інформаційних процесів обробки документів та організації контролю за ці процеси.

До стратегічних завдань розвитку цифрового врядування та електронної демократії на місцевому рівні у зв'язку із впровадженням електронного документообігу належать:

- регулювання адміністративних процедур;
- стандартизація нормативних документів;
- організація єдиної та ефективної управлінської документації;
- встановлення політики щодо зберігання паперових або електронних документів;
- організація інформаційної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування на основі електронного документообігу з використанням кваліфікованого електронного підпису;
- забезпечення функціональної інтеграції інформаційних ресурсів державних органів;
- забезпечення передачі та довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, їх оновлення та забезпечення доступу [61; 27].

До процесів організації електронного документообігу в системі публічного управління та місцевого самоврядування відносяться:

- розробка стратегії розвитку інфраструктури електронного документообігу в державних органах усіх рівнів;
- організаційно-правове та технологічне забезпечення електронного документообігу в органах влади та державного управління;
- оцінка часових та ресурсних показників для розвитку інфраструктури електронного документообігу;
- вибір стандартів обміну інформацією для систем електронного документообігу;
- пропозиції щодо координації використання стандартів документообігу на всіх рівнях взаємодії;
- створення міжвідомчих організаційно-управлінських механізмів контролю за розвитком інфраструктури електронного документообігу в державних органах;
- забезпечення інформаційної безпеки електронного документообігу в органах влади всіх рівнів управління [27].

Запровадження системи електронної обробки документообігу в органах державної влади є важливим для підвищення ефективності та забезпечення прозорості діяльності як окремих установ, так і системи публічного та муніципального управління в цілому. Використання систем електронного документообігу в публічному управлінні передбачає:

- скорочення термінів підготовки та оформлення документів;
- організацію та автоматичну підтримку в актуальному стані бази нормативних та розпорядчих документів;
- зменшення кількості рутинних операцій з обробки документів;
- спрямування на вирішення значущих завдань управління;
- підвищення якості підготовки управлінських рішень;
- зменшення кількості «втрачених» документів;
- організація інформаційно прозорих процесів для створення та обміну документами, які забезпечують контроль на кожному етапі.

Системи електронного документообігу пропонують:

- створити кілька сховищ документів;
- перевірити версії кожного файлу;
- проводити аудит подій і ведення журналів активності кожного користувача;
- використовувати фільтри на основі метаданих та/або вмісту для пошуку документів.
- конвертувати документи будь-якого типу, підтримуючи різні формати файлів;
- полегшувати зв'язок з іншими компонентами інфраструктури електронного уряду;
- розподіляти доступ до систем і інформації, яка в них міститься, управляти ролями користувачів;
- створити прозорість для користувачів [27].

Важливість впровадження системи електронного документообігу визначається не лише завданням підвищення якості роботи окремих органів влади. Без ефективного функціонування відомчих систем роботи з документами неможливо автоматизувати міжвідомчий обмін електронними документами та побудувати портали для взаємодії з громадянами та компаніями.

При впровадженні системи електронного документообігу необхідно вирішити низку законодавчих, організаційних та технічних проблем. До системи електронного документообігу міністерств і відомств висуваються вищі вимоги, ніж до рішень, які застосовуються в господарській сфері, оскільки значну частину документообігу органів влади займає інформація державного значення: накази, звіти, постанови, накази, протоколи рішень, листи, рекомендацій, інструкцій, положень тощо.

Для успішного переходу на системи електронного документообігу необхідне попереднє впровадження системи автоматизованого діловодства та засобів організації колективної роботи. Це не лише сприятиме технологічному впровадженню електронного документообігу, а й ознайомить посадовців із поняттям електронного документа, особливостями відправлення та контролю за виконанням документів.

В Україні були закладені правові основи запровадження систем електронного документообігу. У жовтні 2017 року прийнято Закон України «Про електронні довірчі послуги» [46], який набув чинності в листопаді 2018 року, у зв'язку з чим протягом останніх трьох років ґрунтовно оновлено нормативно-правові акти у сфері електронного документообігу, що впливають на органи публічної влади, місцеве самоврядування, підприємства, установи та організації державної власності. Зокрема, нові вимоги у сфері електронних довірчих послуг та порядок перевірки дотримання вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, порядок використання електронних довірчих послуг в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, закладів та державних організацій. Набули чинності постанови КМУ: «Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів», а також «Деякі питання документування управлінської діяльності»; накази Державного агентства з питань електронного урядування України: «Про затвердження Вимог до форматів даних для електронного документообігу в органах державної влади», «Про затвердження форматів електронних повідомлень та обміну даними системи електронної взаємодії державних органів» та ін.; затверджено Положення про взаємодію системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (версія 2.0) із системами електронного документообігу [4].

Протягом останнього десятиліття органи державної влади активно працюють над переведенням документообігу в електронну форму. Зокрема, у 2013 році електронний цифровий підпис було запроваджено в роботу Секретаріату Кабінету Міністрів України. У 2014-2015 роках 75% загального документообігу Секретаріату переведено в електронну форму та частково автоматизовано підготовку засідань Кабінету Міністрів України. У 2016 році запроваджено юридично значимий електронний документообіг між центральними органами виконавчої влади. За даними Державного агентства з питань електронного урядування (яке у вересні 2019 року було перетворено на Міністерство цифрової трансформації), у 2018 році до системи електронної

взаємодії органів виконавчої влади було підключено 193 органи влади. Станом на січень 2019 року електронну міжвідомчу взаємодію впроваджено у 673 організаціях. Щодня в системі пересилається близько 5400 електронних документів [9; 27].

У 2018-2019 роках здійснено організаційно-технічні заходи з підготовки до впровадження систему електронного документообігу «АСКОД», що включає моніторинг прийняття законів та побудову відповідних аналізів для працівників Секретаріату Кабінету Міністрів. З 2020 року всі законопроекти готуватимуться в єдиному автоматизованому хабі системи електронного документообігу. Представники всіх трьох суб'єктів законодавчої ініціативи матимуть електронні кабінети в системі та можливість розглядати, створювати, редагувати та погоджувати проекти документів відповідно до своїх повноважень. На електронні документи, створені в єдиній автоматизованій системі, накладається кваліфікований електронний підпис (КЕП). Народні депутати можуть регулювати параметри отримання інформаційних повідомлень про реєстрацію нових законопроектів, появу в системі висновків чи інших документів відповідно до своїх пріоритетів у законотворчій роботі. Пропозиції, поправки та висновки до законопроектів подаються до апарату Верховної Ради або профільного комітету у формі електронних документів, підписаних КЕП [27].

Станом на жовтень 2021 року в Україні функціонує 1047 центрів надання адміністративних послуг, з яких 1003 – в територіальних громадах, у тому числі:

- 774 ЦНАПи мають системи електронного документообігу (тобто 83,6%);
- 359 мають повноцінну роботу систем електронного документообігу та активно ними користуються (що становить 44,5% від загальної кількості ЦНАПів) [15].

Крім того, протягом 2021 року органи державної влади мали перейти на прийнятий наприкінці 2019 року європейський стандарт електронних

документів. Система погодження законопроектів в електронному вигляді вже розроблена та проходить тестування. Система також дозволяє відстежувати прийняття законів і готувати відповідні аналізи для працівників Секретаріату Кабінету Міністрів. Важливим кроком на шляху прискорення впровадження електронного документообігу в державному управлінні є прийняття Кабінетом Міністрів України постанови, яка передбачає запровадження цифрового принципу за замовчуванням. Відповідно до цього принципу, нові законодавчі акти країни за замовчуванням встановлюють основний спосіб реалізації процесу, описаного в документі, електронний спосіб. Для цього нормативно-правові акти проходять цифрову експертизу, в результаті якої кожен новоприйнятий документ не гальмує, а прискорює процес впровадження електронних проектів у державне управління [13].

У всьому світі зростає кількість адміністрацій, які вдаються до впровадження систем електронного документообігу для покращення управління та оптимізації адміністративних і бізнес-процесів. В Україні деякі міста, такі як Київ, Вінниця та Тернопіль, вже давно ведуть ефективну роботу над впровадженням систем електронного документообігу. Сумісність є одним із найважливіших факторів успішної комп'ютеризації державних адміністрацій. З роками змінювалися різні технологічні рішення. Деякі з них будуть оновлені, інші стануть частиною технологічної спадщини, але зрештою всі вони повинні функціонувати як єдина екосистема.

Використання цифрових технологій у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування відбувається за такими напрямками:

- розвиток систем електронного документообігу, локальних інформаційних мереж, використання стандартів діловодства та документообігу;
- переважне використання алгоритмів і програм, тексти яких є відкритими та загальнодоступними;
- розвиток системи міжвідомчого електронного документообігу, що забезпечує скорочення часу обробки документів;

– підвищення якості управлінських рішень шляхом поширення результатів досліджень, порад та підвищення кваліфікації, зібраних у соціально-економічній сфері.

Зараз в державних органах України впроваджується багато різних системи електронного документообігу, серед яких є й українські розробки – системи електронного документообігу Адміністрації Президента України, АСКОД, «Megapolis.Документообіг», «Атлас ДОК», «ДОК ПРОФ 2.0» і «FossDoc». Для автоматизації центрів надання адміністративних послуг використовуються спеціальні системи: «Трембіта», «Галерея послуг», «Вулик», «АСКОД. Адміністративні послуги», «FossDoc. Автоматизація ЦНАП» та ін.

Найбільш поширеними системами в муніципалітетах є: «iTsoffice», «АСКОД», «Optima Work-Flow», DocsVision, «LotusNotes», «KAI-Документообіг». Крім цього використовуються такі системи електронного документообігу як «Діловод», «Діло», «Бізнес-Підприємство», «Док Проф 2.0», «el-Dok system», «FossDoc», «IDS-Documents» [22, с. 136].

Впровадження систем електронного документообігу має свої переваги:

- єдина база всіх документів для централізованого зберігання;
- особистий кабінет документів;
- паралельне виконання різноманітних операцій над документом;
- єдиний шаблон документа;
- швидкий процес передачі, узгодження інформації;
- історія редагування документа;
- можливість економити папір;
- швидкий пошук документів в одному архіві;
- кваліфікований електронний підпис;
- можливість вставки мультимедійних даних у документ.

Впровадження нового програмного забезпечення для керування вмістом у поточну організаційну структуру можна розглядати як щось негативне, тривожний знак для працівників. Відповідно до інформації про кількісний склад державних службовців органів державної влади станом на 30 червня

2020 року 73% усіх державних службовців становлять особи віком від 36 років [27]. Цей фактор може прямо чи опосередковано впливати на впровадження системи електронного документообігу і призводити до організаційних проблем, пов'язаних з людським фактором.

2.2. Впровадження е-документообігу в діяльність органів публічної влади: зарубіжний досвід

Наразі в Україні є певний досвід впровадження систем електронного документообігу на всіх рівнях державного управління. Водночас кожен орган державної влади, враховуючи різні погляди на реалізацію завдання інформатизації державних органів і водночас відсутність практичних рекомендацій, стандартів і методології впровадження систем електронного документообігу, висуває власні вимоги до концепцію застосування, сферу охоплення та глибину застосування у своїй діяльності.

Основними проблемами успішного використання систем електронного документообігу в органах державної влади є відсутність на сьогодні справді ефективних організаційно-правових механізмів їх реалізації, недостатньо розроблена загальна методологічна база застосування систем електронного документообігу та специфіка в роботі державного апарату. Проте, незважаючи на десятирічне законодавче вирішення цих проблем, систем електронного документообігу зараз функціонують лише в окремих органах державної влади. Причини такого стану полягають насамперед у неефективній реалізації державної політики у цій сфері діяльності, а також у відсутності достатнього фінансування для розробки та впровадження систем електронного документообігу. Ще однією перешкодою є менталітет працівників органів місцевого самоврядування, які звикли працювати з паперовими документами, та їхнє небажання впроваджувати інновації у складні процеси роботи з документами (створення, візуалізація, передача, архівування тощо) [23, с. 49].

Через відсутність належного матеріально-технічного забезпечення персоналу проблематично користуватися необхідними документами, які знаходяться виключно в електронному вигляді, під час перебування працівника в дорозі (поза офісом) або на нарадах. Тому вирішення проблем впровадження систем електронного документообігу слід розглядати комплексно, враховуючи фактор доступності користувача до бази електронних документів у будь-який час і в будь-якому місці.

Державне регулювання у сфері електронного документообігу спрямоване на:

- реалізація єдиної державної політики електронного документообігу;
- забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів електронного документообігу;
- нормативно-правове забезпечення технології обробки, створення, передавання, отримання, зберігання, використання та знищення електронних документів [42, с. 118].

Основні принципи електронного документообігу включають:

- одноразове оформлення документа;
- паралельне виконання різноманітних операцій для скорочення часу на рух документів і підвищення оперативності їх виконання;
- безперервність руху документів;
- єдина база документної інформації для централізованого зберігання документів, що виключає дублювання документів;
- ефективно організована система пошуку документів.

Переваги використання електронного документообігу включають:

- перехід на більш зручний, швидкий та економічний безпаперовий, юридично значимий документообіг;
- мінімізація фінансових ризиків за рахунок підвищення конфіденційності обміну інформацією документів;
- економія ресурсів за рахунок використання функціонального електронного архіву;

- удосконалити процес підготовки, подання/доставки, обліку та зберігання документів, їх автентифікації, цілісності, конфіденційності та неспростовності;

- криптографічний захист інформації (електронних документів) при передачі відкритими каналами;

- можливість пошуку та перевірки електронних документів, а також визначення їх юридичної сили відповідно до електронного цифрового підпису;

- суттєве скорочення процедури укладення договорів та складання та подання податкової та річної фінансової звітності;

- швидкий та надійний обмін електронними документами з партнерами та контрагентами, незалежно від відстані адресата [7, с. 29].

Досвід інших країн, таких як США, Велика Британія, Італія, Естонія чи Європейський Союз показує, що впровадження механізмів та інструментів електронного урядування, до яких відноситься електронний документообіг, займає чільне місце, сприяє прозорості та ефективності діяльності органів влади. Хоча Україна поки що не може похвалитися такими успіхами у цій сфері, як країни Заходу, можна сказати, що ми вже маємо необхідні умови для подальшої інформатизації публічної влади. Україна має всі шанси відчутти переваги «електронної країни» [2].

Водночас у більшості державних органів, установ та організацій функціонує напівелектронний документообіг – найгірша його форма, коли одні документи створюються в електронному вигляді, а інші роздруковуються.

При впровадженні електронного документообігу також слід мати на увазі, що процес впровадження його систем в органах державної влади суттєво відрізняється від процесу впровадження в комерційних організаціях:

- діловодство в органах державної влади здійснюється відповідно до чинного законодавства;

- суттєву роль відіграє регламент організації, на основі якого чітко описуються правила та процедури перевірки, обробки, пересилання документів, життєвий цикл документа, рівень виконання, робочі обов'язки тощо [19, с. 117].

Такій ситуації сприяє:

- недостатнє фінансування органів державної влади, особливо на місцевому рівні;
- складність узгодження інформаційних систем, які введені в експлуатацію в різний час і мають суттєві відмінності в архітектурі та протоколах обміну інформацією та даними;
- обмежені можливості систем електронного документообігу;
- недостатній рівень знань про основні особливості та позитивні наслідки запровадження електронного адміністрування серед працівників державних установ та організацій, представників місцевого самоврядування та самих громадян [37, с. 24].

Реалізація ідеї електронного урядування викликає великий інтерес у всьому світі. Наприклад, США, Велика Британія, Швеція, Данія, Норвегія, Латвія, Естонія, Грузія та багато інших країн вже використовують або починають використовувати методи електронного урядування. Зокрема, через Інтернет уряд США надає громадянам різноманітні послуги: видачу ліцензій, сплату штрафів тощо. Наприклад, у Великій Британії для реєстрації компаній потрібно заповнити лише одну форму через мережу. Позитивні приклади впровадження та функціонування електронного урядування в інших країнах допоможуть висвітлити реальні переваги цих систем та повноцінно запровадити електронне урядування в Україні. Ще одним напрямком розвитку систем електронного документообігу має стати інтеграція електронного цифрового підпису у системи надання адміністративних послуг в електронному вигляді [20]. Надання таких послуг потребує достовірної та актуальної інформації від різних державних та місцевих органів влади, установ і компаній, які ними керують, а також корпоративних структур, залучених до надання послуг.

Така інтеграція добре зарекомендувала себе за кордоном, наприклад у Казахстані. Через портал електронного уряду громадяни Казахстану будуть не тільки отримувати послуги в Центрах надання адміністративних послуг

(ЦНАП), але й ця система буде повністю інтегрована у відповідні системи інформаційно-аналітичної підтримки органів державної влади. В результаті документообіг на паперових носіях значно зменшився [52, с. 218].

Однією з найпопулярніших послуг є державна послуга «Народження дитини», яка передбачає видачу свідоцтва про народження дитини, оформлення допомоги по догляду за дитиною та постановку дитини на чергу в дитячий садок. Щоб отримати послугу онлайн, достатньо:

- увійти на портал або зареєструватися;
- заповнити поля електронної заяви із зазначенням ПІН матері/батька, дитини та номера особового рахунку в банку;
- підписати запит електронним цифровим підписом (ЕЦП).

Наступним кроком має стати автоматизований обмін інформацією між усіма органами влади, який буде організований за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Крім того, стає можливою обробка достовірних персональних та інших даних в єдиному інформаційному просторі міжвідомчих суб'єктів з функціями автоматизованого контролю за цільовим використанням бюджетних коштів.

Франція має найдовшу в Європі історію побудови сервісної складової електронного урядування. Все почалося з мережі терміналів Minitel у 1984 році, які дозволяли оплачувати рахунки, надавали доступ до деяких державних послуг і діяли як телефонний довідник. Вони почали серйозно цікавитися розвитком електронних послуг у Франції лише в 1998 році та розробили бачення та стратегію до 2004 року. Нормативно-правовий акт у сфері електронного урядування з'явився у 2005 році, а 2008 рік можна вважати роком фактичного початку існування електронного урядування. У 2014 році ця країна стала першою і єдиною країною у світі, де рівень переходу державних послуг в онлайн-режим склав 100% [61].

Естонія почала планувати перехід до електронного уряду в 1997 році. За основу естонці взяли розподілену систему X-Road, у якій урядові організації та приватні компанії безпосередньо взаємодіють у захищеній системі обміну

даними та мають можливість використовувати існуючі системи та бази даних з державного та приватного секторів. Ключовим елементом естонської системи електронного уряду було обов'язкове використання цифрової ідентифікації. Кожен громадянин Естонії отримав посвідчення особи з чіпом, що дозволяє підписувати документи електронним підписом. Це призвело до появи та успішного функціонування таких електронних модулів: «e-Banking» (1996), «e-Tax Board» (2000), «e-Cabinet» (2000), «m-Parking» (2000), «e-Geoportal» (2001), «e-School» (2003), «e-Ticket» (2004), «e-Police» (2005), «e-Notary» (2006), «e-Business» (2007), «e-Health» (2008), «e-Prescription» (2010), «e-Residency» (2014) [30, с. 54].

Наша сусідня країна Польща прийняла Програму розвитку інформаційного суспільства в Польщі ще в 2001 році, а в 2004 році уряд запровадив нову стратегію, одним із пріоритетних завдань якої було створення інтегрованої платформи електронних публічних послуг. Основними цілями стратегії визначено: забезпечення доступу до Інтернету для всіх громадян та бізнес-організацій, основними критеріями якого є швидкість, безпека та низька ціна; розробка послуг в електронному вигляді; удосконалення навичок роботи з комп'ютером [34].

Розвиток електронного урядування в Польщі знаходиться на відносно високому рівні, що дозволяє реалізувати більшість адміністративних послуг онлайн, а саме:

- електронний розрахунок податків;
- електронний облік митної служби;
- електронна реєстрація бізнесу;
- електронні вибори;
- електронні суди;
- електронні закупівлі;
- служба реєстрації транспортних засобів та безпеки дорожнього руху;
- система аварійного оповіщення;
- електронний інформаційний сервіс для пацієнтів тощо.

Усі ці електронні послуги надаються громадянам різними державними сайтами, які взаємодіють між собою, але об'єднує їх платформа ePUAP.

Тому досвід Польщі у створенні елементів електронного урядування є важливим для України. Порівняно з розвиненими країнами ЄС Польща дещо відстає у впровадженні технологій електронного урядування, але наразі країна побудувала електронний уряд і повною мірою використовує його можливості. Отже, впровадження електронного документообігу спрощує процедуру користування громадянами адміністративними послугами, сприяє доступу до необхідної інформації та прозорості органів державної влади та місцевого самоврядування, а також є одним із необхідних чинників розвитку інформаційного суспільства та побудови демократії [43, с. 76].

Беручи до уваги вищесказане, можна виділити такі переваги електронного урядування в Польщі, як: відкритість і прозорість адміністрацій; економія часу при обробці інформації; використання інформаційно-комунікаційних технологій уможливорює доступ до публічної інформації тощо.

Висновок до розділу 2

1. Зараз в державних органах України впроваджується багато різних системи електронного документообігу, серед яких є й українські розробки – системи електронного документообігу Адміністрації Президента України, АСКОД, «Megapolis.Документообіг», «Атлас ДОК», «ДОК ПРОФ 2.0» і «FossDoc». Для автоматизації центрів надання адміністративних послуг використовуються спеціальні системи: «Трембіта», «Галерея послуг», «Булик», «АСКОД. Адміністративні послуги», «FossDoc. Автоматизація ЦНАП» та ін.

Найбільш поширеними системами в муніципалітетах є: «iTSOffice», «АСКОД», «Optima Work-Flow», DocsVision, «LotusNotes», «КАІ-Документообіг». Крім цього використовуються такі системи електронного документообігу як «Діловод», «Діло», «Бізнес-Підприємство», «Док Проф 2.0», «el-Dok system», «FossDoc», «IDS-Documents»

2. Досвід таких країн як США, Велика Британія, Італія, Естонія чи Європейський Союз показує, що впровадження механізмів та інструментів електронного урядування, до яких відноситься електронний документообіг, займає чільне місце, сприяє прозорості та ефективності діяльності органів влади. Хоча Україна поки що не може похвалитися такими успіхами у цій сфері, як країни Заходу, можна сказати, що ми вже маємо необхідні умови для подальшої інформатизації публічної влади. Україна має всі шанси відчувати переваги «електронної країни». Водночас у більшості державних органів, установ та організацій функціонує напівелектронний документообіг – найгірша його форма, коли одні документи створюються в електронному вигляді, а інші роздруковуються.

Отже, впровадження електронного документообігу спрощує процедуру користування громадянами адміністративними послугами, сприяє доступу до необхідної інформації та прозорості органів державної влади та місцевого самоврядування, а також є одним із необхідних чинників розвитку інформаційного суспільства та побудови демократії.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ Е-ДОКУМЕНТООБІГУ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1. Удосконалення організаційного механізму е-документообігу в органах публічної влади

Для активного впровадження електронного урядування загалом та електронного документообігу зокрема чиновники сучасного рівня повинні володіти комплексними знаннями щодо всіх цих процесів. Впровадження систем електронного документообігу в діяльність органу державної влади сприятиме прискоренню обробки інформації всередині, між та всередині його підрозділів, покращенню та прискоренню процесу прийняття управлінських рішень та їх якості, посиленню контролю за їх виконанням, покращенню взаємодії та координації безпосередньо між органами. Ця проблема є актуальною ще й тому, що одним із найскладніших напрямів впровадження автоматизованих інформаційних систем в Україні є, насамперед, документообіг в організаціях публічної сфери. Документообіг є важливою частиною процесів управління та прийняття управлінських рішень. Сьогодні жодна установа не може ефективно та результативно працювати без налагодженого та налагодженого документообігу, оскільки від цього залежить ефективність, економічність та надійність апарату управління організацією, культура праці керівного персоналу та, власне, якість управління, вона займає досить важливе місце в роботі органів публічного управління [58, с. 71].

Наразі в Україні є певний досвід впровадження систем електронного документообігу на всіх рівнях державного управління. Водночас кожен місцевий орган виконавчої влади, враховуючи різні погляди на реалізацію завдання інформатизації місцевих органів виконавчої влади та водночас відсутність практичних рекомендацій, стандартів і методик впровадження систем електронного документообігу, формулює власні вимоги до поняття застосування, обсяг і глибина їх застосування у своїй діяльності.

Основними проблемами успішного використання систем електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади є відсутність на сьогодні справді дієвих організаційно-правових механізмів їх реалізації, недостатньо розроблена загальна методологічна база застосування систем електронного документообігу та специфіка в роботі виконавчого апарату. Усе це перешкоджає впровадженню стандартних рішень у вказаній сфері. Крім того, перехід місцевих органів виконавчої влади на електронний документообіг ускладнюється недостатнім розумінням користувачами електронного документообігу основних завдань, які має вирішувати електронний документообіг, та моральною непідготовленістю посадовців до використання нових інформаційних технологій у повсякденному житті [22, с. 136].

Доведено, що найважливішою передумовою створення ефективних механізмів взаємодії влади та суспільства є комп'ютеризація всіх процесів, які існують у їх повсякденній діяльності. Водночас для подальшого розвитку нормативно-законодавчої бази потрібно не так багато – на практиці визнання членства України в Міжнародній організації зі стандартизації ISO, ратифікація міжнародних договорів, розробка та впровадження необхідних технічних та інших вже діючих в Європі стандартів для адаптації вже прийнятих законів до вимог європейського законодавства. Водночас слід зазначити, що навіть прискорені заходи в цьому напрямку не забезпечать швидкого ефекту від впровадження нових відносин у сфері електронного документообігу через затримку розробки підзаконних актів.

Отже, концепція електронного урядування складається з двох взаємозалежних і водночас незалежних структур. Внутрішня державна інформаційна інфраструктура, аналогічна корпоративній мережі, і зовнішня інформаційна інфраструктура, яка взаємодіє з громадянами та організаціями. У рамках «електронної держави» відбувається інтеграція інформаційних ресурсів органів державної влади та створення системи онлайн-сервісів. З метою підвищення ефективності роботи органів державної влади в рамках реалізації завдань (проектів) Національної програми інформатизації

передбачається об'єднати існуючі та розвиваються в цих органах інформаційні системи в єдину інформаційну та аналітичний комплекс – єдина інформаційно-аналітична система органів державної влади України.

Метою створення такої інтегрованої системи електронного документообігу на національному рівні є забезпечення транспортування документів (указів, постанов, законів, наказів, повідомлень, звітів, аналітичних звітів тощо), скорочення часу підготовки та прийняття рішень. - здійснення шляхом автоматизації процесів колективного створення та використання документів в органах державної влади. Водночас наразі відсутнє правове регулювання відносин у сфері системи електронного урядування у формі нормативно-правового акту, який би чітко та комплексно регулював це питання. Через інертність та психологічну неготовність персоналу державних установ до нововведень та недостатню підготовку щодо використання нових інформаційних технологій у повсякденній роботі говорити про модернізацію управлінських процесів в органах державної влади теж поки рано. Для безперервного виконання службових обов'язків державні службовці значною мірою залежать від власних сил та самоосвіти. Крім того, існує проблема впровадження типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного адміністрування в діяльність органів державної влади, оскільки їх немає, а бізнес-процеси в державній установі є специфічними.

Здійснення операцій з електронними документами, в тому числі їх передача до архівних установ на довгострокове зберігання, ускладнюється неповністю визначеним правовим статусом електронного документа та відсутністю єдиної системи форматів даних і стандартів зберігання інформації про документи в електронній формі. На цьому фоні можна констатувати, що говорити про впровадження єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури для органів влади поки що зарано [39, с. 92].

При впровадженні електронного документообігу слід мати на увазі, що процес впровадження його систем в органах державної влади суттєво відрізняється від процесу його впровадження в комерційних організаціях:

- діловодство в органах державної влади здійснюється відповідно до чинного законодавства;

- суттєву роль відіграє регламент організації, на основі якого чітко описуються правила та процедури перевірки, пересилання документів, життєвий цикл документа, рівень виконання, робочі обов'язки тощо.

Наразі влада вже створила певні умови для якісних змін у сфері інформатизації:

- державні установи практично повністю забезпечені комп'ютерною технікою та базовим програмним забезпеченням;

- здійснено заходи щодо створення телекомунікаційної інфраструктури для забезпечення діяльності державних органів, зокрема підключення всіх місцевих органів виконавчої влади та переважної більшості органів місцевого самоврядування до мережі Інтернет.

- впроваджено значну кількість комплексних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, зокрема відомчих систем електронного документообігу та систем підтримки управлінських рішень;

- переважна більшість державних службовців володіє базовими навичками використання інформаційних технологій [60, с. 134].

Водночас розвиток та практичне поширення електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису гальмується недостатньою координацією діяльності органів державної влади всіх рівнів щодо впровадження зазначених технологій та низькою мотиваційною складовою персоналу цих органів. Органів в частині впровадження нових підходів до роботи.

Основними причинами затримки переходу від традиційного паперового до електронного документообігу є:

- відсутність цілісної системи національних інформаційних ресурсів та інформаційної взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- відсутність єдиних форматів та протоколів електронного цифрового підпису, єдиних для органів державної влади центру сертифікації ключів;
- низька поінформованість посадових осіб та службових осіб місцевого самоврядування щодо сутності та переваг електронного документообігу;
- прагнення уникнути новизни в роботі, консерватизм персоналу через небажання вчитися та перекваліфіковуватися, стереотипність у мисленні працівників, які звикли працювати з паперовими документами;
- складність переведення існуючих документів з паперового в електронний вигляд;
- моральна застарілість та фізична зношеність переважної більшості комп'ютерної техніки, відсутність доступу до мережі Інтернет;
- необхідність забезпечення юридичної сили електронних документів шляхом впровадження електронного цифрового підпису [53, с. 30].

Електронний документообіг – це набір технологій, які не тільки суттєво оптимізують, а й істотно трансформують роботу державного органу. І очевидно, що система такого масштабу не може бути впроваджена «з нуля», оскільки впровадження, оскільки воно зачіпає майже всі основні аспекти діяльності, може призвести до тривалого паралічу діяльності влади. Крім того, це призведе до збоїв у роботі не лише автоматизованого державного органу, а й підпорядкованих структур. Тому перед використанням системи електронного документообігу та діловодства слід ретельно перевірити готовність усіх місцевих органів виконавчої влади, на які вона впливає, до якісно нових технологій.

Запровадження електронного документообігу вимагає від усіх посадових осіб, які працюють з документами:

- комп'ютерне обладнання, продуктивність якого відповідає впровадженому програмному забезпеченню документообігу;
- обов'язкове 100% забезпечення персональним комп'ютерним обладнанням усіх працівників державного органу, які працюють з документами;

- засоби зв'язку з достатньою пропускнуою здатністю між усіма робочими станціями;
- автоматизована система діловодства з використанням програмного забезпечення, що забезпечує перехід на електронний документообіг;
- психологічна готовність керівників до використання електронних аналогів власноручного підпису на документі;
- сервіси та технічні можливості для переведення вхідних паперових документів в електронну форму [13].

Усі працівники, які отримують документи в неелектронній формі, можуть лише ознайомитися з ними. Будь-яка участь у роботі над документами, навіть просто їх перегляд або обговорення, автоматично вимагає наявності персонального комп'ютерного пристрою, який має доступ до ЕЦП. З технологічної точки зору система електронного документообігу є інтеграційною системою, що включає фіксацію та підготовку документів, зв'язок їх із зовнішнім середовищем електронного обміну. Тому для підвищення шансів завершення автоматизації органу в необхідний термін необхідне попереднє впровадження автоматизованих систем діловодства, засобів організації колективної роботи при створенні документів (системи електронного документообігу), або корпоративні системи управління документами [16].

Слід зазначити, що державні установи та організації досить повільно реагують на зростаючі запити суспільства щодо використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, особливо мережевих, які дозволяють удосконалити та прискорити процес взаємодії органів державної влади та органи місцевого самоврядування, з громадянами та компаніями. Такій ситуації сприяє недостатнє фінансування органів державної влади, зокрема на місцевому рівні; складність узгодження інформаційних систем, які введені в експлуатацію в різний час і мають суттєві відмінності в архітектурі та протоколах обміну інформацією та даними; обмежені можливості систем електронного документообігу, недостатній рівень знань про основні

особливості та позитивні ефекти впровадження електронного урядування серед працівників державних установ та організацій, представників місцевого самоврядування та самих громадян [24, с. 11].

Ситуація ускладнюється також поганою координацією суб'єктів, зацікавлених у впровадженні інструментів електронного урядування, відсутністю ефективних механізмів контролю у сфері електронного урядування та інформатизації, а також відсутністю загальноприйнятих стандартів оцінки рівня розвитку електронного урядування. Проблемою також є низька комп'ютерна грамотність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, відсутність інституцій, які могли б інформувати населення про переваги та можливості електронного урядування, а також забезпечити якісну підготовку та підвищення кваліфікації відповідних кадрів тощо. Тому чиновники сучасного рівня повинні вміти: аналізувати державну політику та розробляти заходи щодо її реалізації; володіти знаннями з управління проектами, стратегічного та тактичного планування та розробки рішень публічного менеджменту. Водночас, враховуючи прагнення суспільства до демократичних суспільних перетворень, у державних установах мають працювати фахівці, які вміють вести діалог із громадськістю та знаходити шляхи побудови ефективної комунікації з громадянами та ЗМІ. Серед працівників місцевих органів виконавчої влади мають бути спеціалісти, здатні координувати впровадження механізмів та комплексної системи електронного управління в органах державної влади та постійно підтримувати цю систему, що потребує якісної спеціальної та професійної підготовки кадрів для державної служби [32, с. 234].

Одним із важливих процесів у функціонуванні організації є прийняття управлінських рішень та контроль за їх виконанням. При цьому дані про рішення, необхідні відомості та самі рішення передаються у вигляді документів. Обсяг технічної роботи з документами часто досить великий і може охоплювати і частково замінювати основний зміст діяльності. Тому автоматизація роботи з документообігом в установі є важливою для

підвищення ефективності її діяльності. Впровадження та комплексне використання сучасних інформаційних технологій в управлінській діяльності забезпечує інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень на всіх рівнях, супроводжує інформаційне забезпечення соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому, а також забезпечує для інформаційних потреб посадових осіб та послуг, які вони надають [1].

При впровадженні електронних документів в установі можуть виникнути нові проблеми, якщо не вжити спеціальних заходів. Організації, які впровадили електронний документообіг, стикаються з рядом проблем: захист інтелектуальних інформаційних даних, ефективність роботи співробітників, подолання інформаційних бар'єрів, оперативний доступ до інформації, повторне використання та тиражування даних. Якщо обмін документами здійснюється виключно в електронному вигляді, можливі збої у звичній роботі працівників установи, особливо тих, хто має знання та досвід роботи, але не володіє комп'ютерними технологіями. Особливо це питання актуальне для виконавчих органів районного рівня та виконавчих комітетів сільських і селищних рад. Звичні зв'язки між співробітниками також можуть бути порушені, що впливає на ефективність роботи співробітників. Ці питання слід враховувати при створенні та налагодженні системи електронного документообігу установи для виконання конкретних завдань. Навчання персоналу та організація роботи в системах електронного документообігу повинні містити конкретні рекомендації щодо вирішення зазначених проблем. Дослідження показують, що організація групової діяльності (кооперативна праця) має значні резерви підвищення продуктивності праці.

Прийнято також, що тактичні та стратегічні переваги впливають із впровадження систем електронного документообігу. Тактична вигода визначається скороченням витрат при впровадженні систем електронного документообігу, пов'язаних із звільненням фізичного простору для зберігання документів, скороченням витрат на копіювання та доставку документів у

паперовому вигляді, скороченням витрат на персонал та обладнання тощо. Стратегічні переваги включають переваги, пов'язані з підвищенням ефективності компанії або організації.

3.2. Реінжиніринг адміністративних процесів: системи е-документообігу в органах публічної влади

Електронний документообіг в державних органах, установах і організаціях є їх підзвітністю суспільству. Електронна система реєструє процеси збору, обробки та зберігання інформації, підготовки документів та прийняття рішень. Водночас громадянам і громадянському суспільству надається можливість контролювати виконання. У цьому сенсі практичне впровадження електронного документообігу є основою для нового формату роботи органів влади. Водночас впровадження електронного документообігу потребує значних фінансових та людських ресурсів. І хоча зараз є багато ініціатив на місцевому та національному рівнях, повний перехід на електронний формат залишається проблемою для багатьох вітчизняних установ. Саме тому одним із напрямів реалізації цього завдання є впровадження систем електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади. Використання ІТ у процесі налагодження інформаційної взаємодії органів місцевого самоврядування та впровадження системи електронного документообігу дозволяє вирішити багато проблемних питань і має низку переваг:

- досягається значне скорочення бюджетних витрат на придбання спеціалізованого програмного забезпечення, оскільки воно використовується лише на одному сервері і значна кількість користувачів має право віддаленого доступу до нього;

- обслуговування центрального сервера та бази даних здійснюється спеціально підготовленими спеціалістами, що дає змогу створити більш

надійну систему захисту інформації та запобігти збоєм у роботі системи або своєчасно їх усунути;

- усі користувачі працюють в єдиному програмному комплексі, що дозволяє уніфікувати підходи до роботи з електронними документами та забезпечити обмін даними в єдиному форматі;

- спрощений доступ до бази даних на центральному сервері здійснюється через власний обліковий запис (віртуальний кабінет) з будь-якої точки доступу до мережі Інтернет шляхом введення унікального логіна та пароля;

- до можливостей комп'ютерного обладнання користувача системи для онлайн-доступу пред'являються нижчі вимоги, ніж коли складне програмне забезпечення для електронного документообігу необхідно інсталиувати на комп'ютері з іншими формами електронної взаємодії [11, с. 9].

Водночас існують і певні недоліки використання ІТ при здійсненні системи електронного документообігу у місцевих органах виконавчої влади:

- існує висока ймовірність віддаленого доступу до сторонніх баз даних з метою використання інформації для власних потреб або навмисного пошкодження інформаційних ресурсів через облікові записи окремих користувачів, які належним чином не захищають персональні дані (логін і пароль);

- отримання необхідної інформації, що зберігається в базі даних, можливе лише за наявності доступу до Інтернету;

- труднощі впровадження комплексної системи захисту інформації щодо державних інформаційних ресурсів [26, с. 14].

Концепцією електронного документообігу в органах місцевого самоврядування Полтавської області визначено, що основними принципами створення, впровадження та функціонування електронного документообігу в органах місцевого самоврядування є:

- єдині технічні стандарти та взаємна сумісність;
- орієнтація на інтереси та потреби користувачів системи;

- конфіденційність та захист персональних даних та державних електронних інформаційних ресурсів;
- простота використання програмного забезпечення;
- правові основи обміну електронною інформацією між електронними інформаційними системами та базами даних органів місцевого самоврядування;
- валідність підходів і продуктів, що використовуються в рамках реалізованих систем електронного документообігу [29, с. 335].

Зазначену роботу доцільно розпочати з розробки концепції електронного документообігу в органах місцевого самоврядування, метою якої є визначення принципів та створення умов для автоматизації та оптимізації загальних процесів діловодства та документообігу з використанням ЕЦП, що сприяє підвищенню ефективності. активізувати діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

У будь-якому випадку, для органів влади на місцевому та регіональному рівнях використання ІТ вимагає перегляду адміністративних процесів і процедур, відомих як «реінжиніринг».

Реінжиніринг адміністративних процесів – це принципова перепланування діяльності органів державного управління шляхом підвищення рівня технічних, організаційно-технологічних і методичних рішень, а також створення нових ефективних процесів в управлінні з метою досягнення високої ефективності в умовах таких показників як вартість, якість, умови надання послуг [10, с. 42].

Основною стратегією трансформації адміністративних процесів в органах державного управління є створення комфортного інноваційного середовища для користувачів адміністративних послуг, у якому, з одного боку, максимально задовольняються потреби користувачів (споживачів), а з іншого – з іншого боку, підвищилася ефективність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Метою реінжинірингу адміністративних процесів є:

- зменшення адміністративного навантаження на населення та підприємців, у тому числі скорочення часових та ресурсних витрат, зменшення кількості та спрощення процесів;
- підвищення ефективності, результативності та еластичності органів державного управління, а також службовців і посадових осіб з урахуванням мінливих потреб споживачів;
- забезпечення державного захисту інтересів населення та підприємців та задоволення потреб в адміністративних послугах;
- розширення доступу до користування адміністративними послугами для населення та підприємців;
- забезпечення відкритості та прозорості державного управління;
- удосконалення законодавства та усунення факторів корупції;
- визначення конкретних меж відповідальності посадових осіб і державних службовців, розробка та практичне впровадження ефективних методів оцінки їх діяльності;
- впровадження сучасних та інноваційних методів державного управління з використанням засобів ІКТ [17 с. 35].

Таким чином, саме реінжиніринг адміністративних процесів, застосування систем електронного документообігу та їх інтеграція з іншими підсистемами дають змогу активно впроваджувати сучасні інформаційні технології в діяльність місцевих органів виконавчої влади та підвищувати її ефективність.

З метою розробки моделі адміністративних процесів та їх подальшого застосування при проектуванні системи електронного документообігу ми здійснили реінжиніринг цих процесів на прикладі Полтавської обласної державної адміністрації. Створення інформаційної системи електронного документообігу в органах державної влади потребує впровадження моделі системи електронного документообігу. Дана модель покликана забезпечити відкритість, прозорість, доступність і контроль на всіх етапах процесу електронного документообігу – від ідеї розробки документа до його

обговорення, створення, реалізації та контролю виконання. На всіх етапах цього процесу немає необхідності переводити електронний документ у паперовий, хоча така можливість існує і реалізується за допомогою внутрішніх засобів системи.

Усі процеси, відповідальні за функціонування системи електронного документообігу, розміщені в основному модулі та можуть бути налаштовані відповідно до потреб місцевого органу виконавчої влади та відповідно до чинної нормативно-правової бази. У цьому ж блоці налаштовані правила для відстеження термінів обробки документів і запобігання їх перевищенню. Через цей блок і сховище даних до виконавців документів або запитів передається інформація про поточний стан справ з документами, їх погодження, виконання тощо. Блок управління забезпечує можливість зовнішнього контролю за виконанням документів і має доступ до зовнішнього середовища. Передбачається, що за допомогою цього блоку через шлюз системи електронного документообігу вищі органи управління зможуть оцінювати стан справ з виконання доручень, не звертаючись до виконавця. Сховище даних призначене для зберігання всіх існуючих версій документів – від оригінальної версії через її версії до остаточної версії. Тут також розміщені сформовані системою аналізи та звітні документи. Відповідальні виконавці отримують повідомлення від підрозділу управління про появу нового документа, що вимагає вжиття заходів, і беруть його до роботи.

Основний модуль єдиної інформаційно-програмної системи СОД 2.0 дозволяє автоматизовано (за встановленими правилами) або індивідуально видавати завдання (проекти документів чи рішень) виконавцям (відповідальним особам місцевих органів виконавчої влади), опрацьовувати документи відповідно до запиту та оцінювати документи отримали відповідь та надання автоматичної відповіді суб'єктам електронного документообігу Перший етап документообігу стосується виконання документа, другий – його контролю та оцінки. До найважливіших критеріїв оцінки, на нашу думку, відносяться: терміни виконання; якість одержуваного документа.

Ця модель вже апробована на практиці та має значний потенціал для подальшого впровадження в державне управління. На цій основі з 2012 року в Полтавській обласній державній адміністрації впроваджено єдину інформаційно-програмну систему органів місцевого самоврядування СОД 2.0. Розробка, тестування та впровадження проведено за результатами цього дослідження як пілотний проект електронного обміну даними у сфері електронного документообігу з функціями контролю діяльності.

Єдина інформаційно-програмна система розроблена на замовлення облдержадміністрації й реалізована на базі захищених «хмарних» технологій з використанням можливостей мережі Інтернет, де дані зберігаються на центральному сервері. Система максимально адаптована до умов роботи з офіційними документами та має ряд практичних функціональних можливостей, а саме: обмін документами та інформаційними матеріалами щодо їх виконання між облдержадміністрацією, її структурними підрозділами, місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, державні органи, Державні установи.

Метою єдиної інформаційно-програмної системи є забезпечення оперативного обміну даними між місцевими органами виконавчої влади Полтавської області на основі єдиного уніфікованого програмного забезпечення з перспективою приєднання інших користувачів, а також контроль за станом виконання документів, як за визначеними завданнями, так і за своєчасністю їх виконання.

Єдина інформаційно-програмна система дозволяє:

- отримувати вхідну кореспонденцію (завдання) та надсилати ініціативні документи чи завдання (доручення);
- надсилати відповіді на отримані документи (завдання), розміщені безпосередньо під цими документами (завданнями);
- до підготовлених документів та відповідей додавати електронні копії документів, у тому числі електронні документи з ЕЦП, скановані копії документів, фотографії, табличні та графічні файли тощо;

- перевірте вчасно: отримання документа (доручення) адресатом, направлення відповіді (інформації) виконавцем;
- нагадувати особі, яка ставила завдання, та виконавцю про настання та прихід контрольних термінів;
- здійснювати комплексний пошук документів за різними реквізитами;
- відібрати документи за вказаними умовами виконання (строками);
- роздрукувати завдання та історію їх виконання за хронологією та всіма виконавцями, роздрукувати індивідуальні відповіді;
- завантажити вкладені файли та зберегти їх на жорсткі диски;
- створити базу даних виконаних завдань, які передаються в архів;
- створюйте групи художників, щоб зручно надсилати документ (завдання) кільком одержувачам одночасно.
- надсилати відповіді на отримані завдання без оформлення окремого ініціативного документа, а також надсилати копії цих відповідей з історією виконання зазначеного завдання іншим користувачам системи;
- передавати отриманого завдання іншим виконавцям (як правило, нижчого рівня) з додаванням рішення про його виконання;
- автоматично отримувати звіт у вигляді графічних значків про наявність у повідомленні прикріплених файлів; про те, що документ отримано адресатом; про те, що виконавець надіслав відповідь із зазначенням строку її надсилання; про надання завданню статусу «Виконано»;
- створювати таблиці аналізу кількості отриманих та надісланих документів (завдань), а також виконаних або невиконаних завдань.

Система дозволяє відстежувати хід виконання завдання всіма виконавцями одночасно, оскільки всі відповіді підшиваються під зміст завдання в певному порядку. Крім того, ви можете конвертувати історію виконання завдань у формат документа та роздрукувати її. Такий підхід до формування завдання і всіх відповідей в одному випадку (згодом) сприяє більш зручному аналізу стану одночасного виконання поставленого завдання всіма виконавцями. Крім того, чітко відображається своєчасність звітів

кожного художника та якість наданого матеріалу. Система дозволяє отримувати аналітичні дані за заданими критеріями – можна отримати інформацію про всіх виконавців, окремих виконавців або групу виконавців про кількість надісланих і отриманих завдань за певний період часу.

На першому етапі єдина інформаційно-програмна система буде впроваджено для вдосконалення обміну даними щодо виконання контрольних документів, прийнятих Полтавською обласною державною адміністрацією та її структурними підрозділами, райдержадміністраціями та міськвиконкомами міст обласного значення. Подальше розповсюдження єдиної інформаційно-програмної системи планується до структурних підрозділів зазначених органів влади, а також до органів місцевого самоврядування в адміністративних районах області.

Висновки по розділу 3

1. Визначено організаційні механізми запровадження електронного документообігу в органах державної влади, зокрема механізми інформаційного забезпечення таких процесів шляхом запровадження функцій контролю документообігу та виконання рішень вищих органів влади, технологічного забезпечення – шляхом впровадження систем електронного документообігу з різними функціональними можливостями та на різних архітектурно-технологічних засадах.

2. На основі аналізу основних тенденцій впровадження електронного документообігу в органах місцевого самоврядування розроблено та впроваджено в діяльність Полтавської обласної державної адміністрації «Концепцію електронного документообігу в органах місцевого самоврядування Полтавської області». Цим документом встановлено, що основними принципами створення, впровадження та функціонування системи електронного документообігу в органах місцевого самоврядування є: єдині

технічні стандарти та взаємосумісність; конфіденційність та захист персональних даних та державних електронних інформаційних ресурсів; орієнтація на інтереси та потреби користувачів системи; зручність використання програмного забезпечення; правові основи обміну електронною інформацією між електронними інформаційними системами та базами даних органів місцевого самоврядування; валідність підходів і продуктів, що використовуються у впроваджених системах електронного документообігу.

3. На основі запропонованих підходів, механізмів та вибору технологічного забезпечення розроблено, налагоджено та впроваджено в діяльність Полтавської обласної державної адміністрації програмний продукт – єдину інформаційно-програмну систему органів місцевого самоврядування СОД 2.0, який може виконувати більшість функцій традиційних систем електронного документообігу, але має додатковий контрольний-аналітичний модуль. Цей модуль дозволяє відстежувати не тільки стан готовності документів або відповіді на замовлення, а й інші функції, наприклад, забезпечення реєстрації всіх видів документів, здійснення електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, архівування електронних документів тощо.

ВИСНОВКИ

Аналіз підходів до визначення електронного документообігу в державних органах дозволяє стверджувати, що на сьогодні існують певні розбіжності у формулюванні термінів у цій сфері. Тому ми погоджуємося з розумінням «електронного документообігу в органах державної влади» як комплексу заходів, що здійснюються в муніципальних утвореннях на основі використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для створення, передачі, відтворення, пошуку, розповсюдження тощо контролю документів відповідно до ряду процедурних правил, координація завдань між людьми та синхронізація даних. «Комплексні критерії оцінки ефективності електронного документообігу в органах державної влади» як сукупність оцінок ефективності механізмів впровадження електронного документообігу, у тому числі їх відповідності системному підходу (аналіз процесу електронного документообігу, його вдосконалення, синтез нового процесу електронного документообігу із встановленими цілями), керованість (здатність втручатися в процес електронного документообігу на різних його етапах для забезпечення досягнення поставлених цілей), безперервність і безпека даних (система повинна працювати в режимі функціонування установ та організацій, забезпечення виконання працівниками та посадовими особами своїх обов'язків та забезпечення збереження даних відповідно до обраної політики безпеки), раціональність та функціональне призначення (електронний документообіг повинен забезпечувати необхідні функції та водночас мати можливість для розширення його функціональності).

Сформульовано суттєві вимоги до механізмів впровадження електронного документообігу в діяльність органів влади. Таким чином, організаційний механізм вимагає наявності цілісної системи зв'язків та наявності відповідної структури взаємодії, функцій забезпечення виконавчого контролю, засобів мінімізації структурних змін у системі, якщо такі є, та можливості швидкого перерозподілу інформаційних потоків. Інформаційний

механізм потребує наявності засобів інтеграції даних з різних джерел із можливістю зберігання, пошуку та отримання інформації, можливістю виконання функцій у локальному режимі без підключення до локальних або глобальних мереж, з подальшою синхронізацією, взаємозамінністю та резервуванням технічних засоби передачі даних, розширення програмно-технічних засобів. Для нормативно-правового механізму необхідне дотримання не тільки національних законів і нормативних актів, а й нормативно-правової бази, сформованої самим органом влади.

Зараз в державних органах України впроваджується багато різних системи електронного документообігу, серед яких є й українські розробки – системи електронного документообігу Адміністрації Президента України, АСКОД, «Megapolis.Документообіг», «Атлас ДОК», «ДОК ПРОФ 2.0» і «FossDoc». Для автоматизації центрів надання адміністративних послуг використовуються спеціальні системи: «Трембіта», «Галерея послуг», «Вулик», «АСКОД.Адміністративні послуги», «FossDoc. Автоматизація ЦНАП» та ін.

Найбільш поширеними системами в муніципалітетах є: «iTSOffice», «АСКОД», «Optima Work-Flow», DocsVision, «LotusNotes», «КАІ-Документообіг». Крім цього використовуються такі системи електронного документообігу як «Діловод», «Діло», «Бізнес-Підприємство», «Док Проф 2.0», «el-Dok system», «FossDoc», «IDS-Documents»

Досвід таких країн як США, Велика Британія, Італія, Естонія чи Європейський Союз показує, що впровадження механізмів та інструментів електронного урядування, до яких відноситься електронний документообіг, займає чільне місце, сприяє прозорості та ефективності діяльності органів влади. Хоча Україна поки що не може похвалитися такими успіхами у цій сфері, як країни Заходу, можна сказати, що ми вже маємо необхідні умови для подальшої інформатизації публічної влади. Україна має всі шанси відчутти переваги «електронної країни».

Визначено організаційні механізми запровадження електронного документообігу в органах державної влади, зокрема механізми

інформаційного забезпечення таких процесів шляхом запровадження функцій контролю документообігу та виконання рішень вищих органів влади, технологічного забезпечення – шляхом впровадження систем електронного документообігу з різними функціональними можливостями та на різних архітектурно-технологічних засадах.

На основі аналізу основних тенденцій впровадження електронного документообігу в органах місцевого самоврядування розроблено та впроваджено в діяльність Полтавської обласної державної адміністрації «Концепцію електронного документообігу в органах місцевого самоврядування Полтавської області». Цим документом встановлено, що основними принципами створення, впровадження та функціонування системи електронного документообігу в органах місцевого самоврядування є: єдині технічні стандарти та взаємосумісність; конфіденційність та захист персональних даних та державних електронних інформаційних ресурсів; орієнтація на інтереси та потреби користувачів системи; зручність використання програмного забезпечення; правові основи обміну електронною інформацією між електронними інформаційними системами та базами даних органів місцевого самоврядування; валідність підходів і продуктів, що використовуються у впроваджених системах електронного документообігу.

На основі запропонованих підходів, механізмів та вибору технологічного забезпечення розроблено, налагоджено та впроваджено в діяльність Полтавської обласної державної адміністрації програмний продукт – єдину інформаційно-програмну систему органів місцевого самоврядування СОД 2.0, який може виконувати більшість функцій традиційних систем електронного документообігу, але має додатковий контрольний-аналітичний модуль. Цей модуль дозволяє відстежувати не тільки стан готовності документів або відповіді на замовлення, а й інші функції, наприклад, забезпечення реєстрації всіх видів документів, здійснення електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, архівування електронних документів тощо.