

Ключевский В.И.

Теоретические основы формирования систем электронного документооборота в местных органах государственного управления Украины: концептуальный аспект

*Ключевский Владимир Иванович, магистр государственного управления, аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Херсонский национальный технический университет
руководитель отдела аналитическо-контрольной работы аппарата Херсонская областная государственная администрация, г. Херсон, Украина*

Аннотация. В статье проводится анализ современного состояния организации электронного документооборота в деятельности местных органов государственного управления Украины, как составляющей электронного управления (E-Government), с определением теоретических основ формирования комплексных систем обмена данными и концептуальных подходов к решению существующих проблемных вопросов в этой сфере деятельности.

Ключевые слова: электронное управление, концепция электронного документооборота, электронный обмен данными, местные органы власти, управленческие решения

Введение. Сегодня среди приоритетов государственного управления является развитие электронного управления (E-Government), как одного из инструментов информационного общества, осуществление которого будет создавать условия для открытого и прозрачного управления. Электронное правительство – это форма правления, которая способствует повышению эффективности органов государственной власти и органов местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационных технологий для формирования нового типа государства, ориентированного на удовлетворение потребностей граждан [4].

Главной составляющей электронного управления должна стать система электронного взаимодействия государственных электронных информационных ресурсов как основы для развития систем электронного документооборота (СЭД) – высокотехнологического и прогрессивного подхода к повышению эффективности работы государственных учреждений и организаций. Внедрение систем электронного документооборота должно основываться на концептуальных подходах в построении как модели системы, так и формирования информационного взаимодействия местных органов государственного управления.

Информационные технологии в этой сфере деятельности, уровень распространения которых остаётся недостаточным, в большинстве случаев не имеют системный и комплексный характер, опираясь в основном на ведомственный характер.

Местные органы власти продолжают обрабатывать и пересылать документы главным образом в бумажной форме, что не только отягощает бюджет, но и значительно усложняет оперативное принятие мер для решения проблемных вопросов и своевременное предоставление административных услуг населению.

В странах Европейского Союза вышеуказанные процессы давно урегулированы, имеют необходимую степень эффективности и не являются существенной проблематикой для обсуждения, вместе с тем, задекларированные в Украине правительственные решения о масштабном развитии E-Government остаются на практике полноценно не реализованными.

Разработка и внедрение в местных органах власти единой унифицированной СЭД является в настоящее время неотложной задачей в сфере внедрения совре-

менных информационных технологий на общегосударственном уровне.

Краткий обзор публикаций по теме. В последнее время проблемы развития E-Government в деятельности органов государственного управления раскрывались в научных исследованиях К. Вознюк, Н. Драгомирецькой, О. Загаецькой, О. Загвойської, И. Колиушко, К. Линьова, Я. Олійника, А. Семенченко, К. Синицкого, С. Чукут и других украинских учёных. С учётом отечественного законодательства раскрыта эта тема в работах зарубежных исследователей С. Reddick, J. Thomas, В. Иванникова [7, 8, 9]. В работах в основном освещаются вопросы развития электронного управления в контексте электронной демократии, открытости деятельности органов публичного управления, создания прозрачных механизмов взаимодействия органов власти, системы образования, бизнеса и общества, доступности населения к процессам управления государством.

Вместе с тем, в Украине проблемам организации электронного документооборота в местных органах власти уделяется недостаточное внимание. Как следствие практика его осуществления по-прежнему остаётся неэффективной, деятельность органов власти в большей степени по этим вопросам не упорядочена, а реализованные отдельные СЭД не имеют концептуальных подходов и не основываются на научно-теоретических подходах.

Несмотря на значительный научный интерес специалистов к информационно-аналитической деятельности органов государственного управления, многие теоретические, методологические и практические вопросы, особенно в современных условиях электронного управления, остаются нерешёнными. Недостаточно исследованными остаются важные вопросы совершенствования механизмов осуществления местными органами власти электронного документооборота, где в эффективном решении важных управленческих задач решающее значение имеет оперативное получение информации, её комплексная обработка и генерация дальнейших управленческих решений.

Цель. Определение теоретически обоснованных концептуальных подходов к формированию систем электронного документооборота в местных органах государственного управления как составляющей E-Government, с учётом требований действующих нор-

мативно-правовых актов в этой сфере деятельности, практики использования "облачных технологий" и необходимости повышения эффективности управленческих процессов.

Материалы и методы. В настоящее время в местных органах государственной власти уже созданы определенные условия для качественных изменений в области информатизации:

– государственные органы практически в полном объеме обеспечены компьютерной техникой и базовым программным обеспечением;

– проведена работа по созданию телекоммуникационной инфраструктуры для обеспечения деятельности государственных органов, в частности, для подключения к Интернету всех местных органов исполнительной власти и большинства органов местного самоуправления;

– внедрено значительное количество комплексных информационных, телекоммуникационных и информационно-телекоммуникационных систем, включая системы ведомственного электронного документооборота и систем поддержки принятия управленческих решений;

– практически весь персонал местных органов власти имеет основные навыки использования информационных технологий [5].

Но развитие и практическое распространение электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи сдерживается недостаточной координацией деятельности государственных органов всех уровней в части внедрения прогрессивных технологий и низкой мотивационной составляющей сотрудников этих органов, что не способствует внедрению инноваций в их работе.

Основными сдерживающими причинами перехода от классических бумажных документов к электронным являются:

– отсутствие интегрированной системы национальных информационных ресурсов и информационного взаимодействия местных органов государственного управления;

– отсутствие единых форматов и протоколов электронной цифровой подписи, единого для государственных органов аккредитованного центра сертификации ключей;

– недостаточный уровень осведомленности сотрудников местных органов власти в сути и преимуществах электронного документооборота;

– желание избежать новизны (инноваций) в работе, консерватизм персонала, обусловленный нежеланием учиться и переучиваться, а также закоренелые стереотипы мышления отдельных служащих, которые привыкли работать с бумажными документами;

– сложность миграции существующих документов с бумажных форм в электронную;

– моральная и физическая изношенность большинства компьютерной техники, парк которой по много лет не обновляется в силу недостаточного бюджетного финансирования, отсутствие доступа к сети Интернет;

– необходимость обеспечения юридической силы электронного документооборота путём использования электронной цифровой подписи [6].

В Украине правовой статус безбумажного документооборота с использованием электронной цифровой подписи в органах государственной власти определяется законами Украины "Об электронных документах и электронном документообороте" и "Об электронной цифровой подписи" [1, 2]. К тому же, внедряемые системы электронного документооборота должны соответствовать требованиям Типового порядка осуществления электронного документооборота в органах исполнительной власти, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины от 28 октября 2004 года № 1453 [3].

Вместе с тем, невзирая на десятилетнее законодательное урегулирование этих вопросов, фактически на сегодня СЭД функционируют лишь в некоторых местных органах власти. Причины такого состояния дел заключаются в основном в неэффективной реализации государственной политики в данной сфере деятельности, отсутствии должного финансирования для разработки и внедрения СЭД. Не второстепенным препятствием является также ментальность служащих местных органов управления, привыкших работать с бумажными документами, и их нежелание внедрять инновации в сложных процессах работы с документами (создания, визуализации, передачи, архивирования и т.п.).

В силу отсутствия надлежащего материально-технического обеспечения персонала проблемным является использование необходимых документов, которые существуют исключительно в электронном виде, во время нахождения работника в пути (за пределами офиса) или на совещаниях. Таким образом, решение вопросов внедрения СЭД должны рассматриваться в комплексе с учётом факторов доступности пользователей к базе данных электронных документов в любое время и в любом месте.

Как показывает мировая практика, использование "облачных технологий" для организации обмена данными позволяет решить ряд существующих проблем при небольшом бюджете. Поэтому такие технологии должны быть приоритетными для будущих СЭД в местных органах власти. Ведь преимущества их очевидны:

1. Достигается существенное удешевление бюджетных затрат на приобретение специализированного программного обеспечения для большого количества пользователей, так как оно используется лишь на одном сервере с правом удалённого доступа к нему в любое время и в любом месте.

2. Обслуживание центрального сервера и базы данных осуществляется специально обученными специалистами, что позволяет создать более надёжную систему защиты информации и упредить частые сбои в работе системы, или же оперативно их устранять.

3. Все пользователи работают в едином программном комплексе, что содействует унификации подходов в работе с электронными документами и обмену данными в едином формате.

4. Упрощение доступа к базе данных, которая размещена на центральном сервере, обеспечивается с помощью собственного аккаунта (виртуального рабочего кабинета) с любой точки вхождения в Интернет путём ввода уникальных логина и пароля.

5. Устанавливаются более низкие требования к мощностям компьютерного оборудования пользователя системы для он-лайн доступа нежели те, когда сложное программное обеспечение для электронного документооборота должно устанавливаться на компьютерах с другими формами электронного взаимодействия.

Вместе с тем, существуют также отдельные недостатки использования "облачных технологий" в процессе внедрения СЭД в местных органах государственного управления, а именно:

1. Высокая вероятность удалённого доступа к базам данных других лиц с целью умышленного нанесения вреда информационным ресурсам через аккаунты отдельных пользователей, которые не должным образом обеспечивают защиту персональных данных.

2. Получение необходимой информации, размещённой в базе данных, возможно лишь при наличии доступа в Интернет.

3. Трудности, связанные с внедрением комплексной системы защиты информации, которая относится к государственным информационным ресурсам.

Вполне очевидно, что для трансформации компьютерной инфраструктуры органов власти нижнего уровня в "облако" есть весомые аргументы.

Основными принципами создания, внедрения и функционирования СЭД в местных органах государственного управления должны стать:

- определение концептуальных основ формирования системы электронного документооборота;

- правовые основы для обмена электронной информацией между электронными информационными системами и базами данных местных органов государственного управления;

- обеспечение защиты персональных данных и государственных информационных ресурсов;

- обоснованность подходов и продуктов, используемых в рамках внедряемых СЭД;

- обеспечение технологической совместимости СЭД с электронными информационными системами и базами данных местных органов государственного управления.

Для устранения существующих преград в построении СЭД необходимы: политическая воля руководства органа управления, электронная цифровая подпись и развитая телекоммуникационная инфраструктура [6].

Результаты и их обсуждение.

Разработке и внедрению СЭД должна предшествовать научно-теоретическая работа по формированию концепции электронного документооборота в местных органах государственного управления, целью которой является определение основ и создание условий для автоматизации и оптимизации общих процессов делопроизводства и документооборота с использованием электронной цифровой подписи, повышение эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Внедрение электронного документооборота предполагает создание качественно новых форм организации деятельности местных органов государственной власти и их информационного взаимодействия.

Основными принципами электронного документооборота должны быть:

- единые технические стандарты и взаимная совместимость;

- конфиденциальность и защита информации;

- ориентация на интересы и потребности пользователей системы.

Разрабатываемые СЭД должны учитывать перспективы своего дальнейшего развития и модернизации, иметь гибкую внутреннюю архитектуру и легко настраиваться при частичном изменении прикладного программного обеспечения [6].

Выводы. Создание и внедрение СЭД в местных органах власти даст возможность:

- обеспечить автоматизацию и оптимизацию процессов делопроизводства и документооборота, в том числе: прием, регистрацию, предварительное рассмотрение и подготовку для доклада руководству; согласование и визирование проектов документов, формирование дел, передача на хранение в архив, и т.д.;

- оптимизировать информационные потоки и как следствие ускорить обмен структурированной информацией между органами государственного управления всех уровней (местными, районными, областными, центральными);

- обеспечить системный контроль за исполнением управленческих решений как для оценки степени достижения поставленных целей, так и повышения исполнительской дисциплины персонала;

- создать единое хранилище документов и вспомогательной информации, которое улучшит качество обработки данных и сократит время на принятие управленческих решений;

- обеспечить необходимый уровень защиты информации при работе с документами и использование местными органами государственного управления электронных цифровых подписей.

Вместе с тем, стоит отметить, что сутью электронного управления есть не просто компьютеризация существующих деловых (деловодных) процессов управления, или просто потребностью большей оперативности и эффективности. Это возможность трансформации самих процессов и структур, а также организаций, охватывающих их, для предоставления новых путей взаимодействия между органами государственного управления. Если правительство заявляет, что оно внедрило и обрело суть электронного управления, и при этом имеет изначальную структуру и не изменившуюся операционную модальность, то вряд ли такое правительство полностью воспользовалось всем потенциалом современных технологий.

Дальнейшее изучение затронутых вопросов будут касаться формирования эффективных механизмов внедрения СЭД в деятельности местных органов власти, поиска путей унификации подходов к автоматизации управленческих процессов с учётом современных ИТ-технологий, а также разработки научно обоснованных принципов развития систем электронного обмена данными и оптимизации информационного взаимодействия этих органов на основе "облачных технологий".

ЛІТЕРАТУРА (REFERENCES TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

1. Об электронных документах и электронном документообороте: Закон Украины от 22.05.2003 № 851-IV. [Э-ресурс]. *Ob elektronnykh dokumentakh i elektronnom dokumentooborote [About electronic documents and electronic circulation of documents]: Zakon Ukrainyi ot 22.05.2003 № 851-IV.* / Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-15>
2. Об электронной цифровой подписи: Закон Украины от 22.05.2003 № 852-IV. [Э-ресурс] *Ob elektronnoy tsifrovoy podpisii [About electronic digital signature]: Zakon Ukrainyi ot 22.05.2003 № 852-IV.* / Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=852-15>
3. Об утверждении Типового порядка осуществления электронного документооборота в органах исполнительной власти: постановление Кабинета Министров Украины от 28.10.2004 № 1453. [Э-ресурс]. *Ob utverzhdenii Tipovogo poryadka osuschestvleniya elektronnoho dokumentooborota v organakh ispolnitelnoy vlasti [About approval of the model procedure of electronic document management in the executive bodies]: postanovlenie Kabinetu Ministriv Ukrainyi ot 28.10.2004 № 1453.* / Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1453-2004-%D0%BF>
4. Об одобрении Концепции развития электронного управления в Украине: распоряжение Кабинета Министров Украины от 13.12.2010 № 2250-р. [Э-ресурс]. *Ob odobrenii Kontseptsii razvitiya elektronnoho upravleniya v Ukraine [About approval of the Concept of development of e-government in Ukraine]: rasporyazhenie Kabinetu Ministriv Ukrainyi ot 13.12.2010 № 2250-p.* / Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
5. Об одобрении Концепции создания и функционирования информационной системы взаимодействия государственных электронных информационных ресурсов: распоряжение Кабинета Министров Украины от 05.09.2012 № 634-р. [Э-ресурс]. *Ob odobrenii Kontseptsii sozdaniya i funktsionirovaniya informatsionnoy sistemy vzaimodeystviya gosudarstvennykh elektronnykh informatsionnykh resursov [About approval of the Concept of creation and functioning of the information system of interaction of the state of electronic information resources]: rasporyazhenie Kabinetu Ministriv Ukrainyi ot 05.09.2012 № 634-p.* / Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634-2012-%D1%80>
6. Об утверждении Концепции электронного документооборота в местных органах власти Херсонской области: распоряжение председателя Херсонской областной государственной администрации от 12.02.2014 № 82. [Э-ресурс] *Ob utverzhdenii Kontseptsii elektronnoho dokumentooborota v mestnykh organakh vlasti Hersonskoy oblasti [About approval of the Concept of electronic circulation of documents in local authorities of Kherson region]: rasporyazhenie predsedatelya Hersonskoy oblastnoy gosudarstvennoy administratsii ot 12.02.2014 № 82.* / Available at: <http://www.oda.kherson.ua/regional/rasporyajeniya-predsedatelya-hoga-za-fevral-2014-goda>
7. Reddick, C. G. A two-stage model of e-government growth: Theories and empirical evidence from U.S. Cities. *Government Information Quarterly*, 2004, 21(1), 51–64.
8. Thomas, J. C., & Streib, G. The new face of government: Citizen-initiated contacts in the era of e-government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2003, 13(1), 83–102.
9. Иванников В.П. Облачные вычисления в образовании, науке и госсекторе. [Э-ресурс]. <http://paco.ipu.ru/pdf/P301.pdf>.

Klyutsevskiy V. Theoretical bases of forming of the systems of electronic circulation of documents are in the local bodies of state administration of Ukraine: conceptual aspect

Abstract. This article analyses the modern state of organization of electronic circulation of documents in the activities of local government in Ukraine as part of E-Government, with the definition of the theoretical basis for the formation of complex data exchange systems and conceptual approaches to tackle the problematic issues in this field.

Keywords: E-Government, concept of electronic circulation of documents, electronic data interchange, local authorities, managerial decisions