

Державне управління

УДК 65.011.56

Астапенко Катерина Іванівна

керівник відділу проектів

ТОВ «СОФТ ГЕНЕРАЦІЯ», м.Вінниця

Астапенко Екатерина Ивановна

руководитель отдела проектов

ООО «СОФТ ГЕНЕРАЦИЯ», г.Винница

Astapenko Kateryna

Head of Project Division

SOFT GENERATION LTD, Vinnytsia city

**ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ
ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В УСТАНОВАХ
БЮДЖЕТНОЇ СФЕРИ**

**ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ
ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В УЧРЕЖДЕНИЯХ
БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ**

**PRACTICAL ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE
ELECTRONIC DOCUMENT SECURITY SYSTEM IN BUDGETARY
SECTOR ESTABLISHMENTS**

Анотація. Розглянуто основні аспекти впровадження та функціонування системи електронного документообігу в установах бюджетної сфери. Висвітлено проблемні питання, що виникають під час впровадження цих систем. На основі досвіду практичної реалізації проектів по впровадженню систем електронного документообігу, визначено позитивні результати їх використання. Акцентовано увагу на недостатній дієвості організаційних механізмів щодо переходу установ

бюджетної сфери з традиційного, паперового документообігу, що значно ускладнює роботу установи на нові комплексні рішення, що оптимізують всі процеси обробки документів. Розроблено практичні рекомендації щодо якісного впровадження електронного документообігу в установах бюджетної сфери.

Ключові слова: *система електронного документообігу, установи бюджетної сфери, впровадження, використання, інформаційні технології, практичний досвід, користувачі.*

Аннотація. *Рассмотрены основные аспекты внедрения и функционирования системы электронного документооборота в учреждениях бюджетной сферы. Освещены проблемные вопросы, возникающие при внедрении этих систем. На основе опыта практической реализации проектов по внедрению систем электронного документооборота определены положительные результаты их использования. Акцентировано внимание на недостаточной действенности организационных механизмов по переходу учреждений бюджетной сферы с традиционного, бумажного документооборота, что значительно усложняет работу учреждения на новые комплексные решения, оптимизирующие все процессы обработки документов. Разработаны практические рекомендации по качественному внедрению электронного документооборота в учреждениях бюджетной сферы.*

Ключевые слова: *система электронного документооборота, учреждения бюджетной сферы, внедрение, использование, информационные технологии, практический опыт, пользователи.*

Summary. *The main aspects of the introduction and functioning of the electronic document circulation system in the budgetary sphere are considered. The problem issues arising during the implementation of these systems are highlighted. Based on the experience of practical implementation of projects for*

the implementation of electronic document management systems, positive results of their use have been identified. The emphasis is on the lack of efficiency of organizational mechanisms for the transition of institutions of the budget sphere from traditional paper workflow, which greatly complicates the institution's work on new integrated solutions that optimize all processes of document processing. The practical recommendations for the qualitative introduction of electronic document circulation in institutions of the budget sphere are developed.

***Key words:** system of electronic document circulation, institutions of budgetary sphere, introduction, use, information technologies, practical experience, users.*

Постановка проблеми. Актуальність цієї теми зумовлена тим, що однією з найскладніших сфер для впровадження та технічної підтримки автоматизованих інформаційних систем в Україні, є насамперед документообіг державних структур. І це є значною проблемою, бо документообіг у нашій державі є системою, що забезпечує роботу з документами, які надходять ззовні та готуються всередині установи, насамперед реєструються, передаються працівникам організації, допомагають здійснювати контроль за виконанням певних робіт, вести довідкову роботу і врешті-решт зберігати їх в архіві та багато інших процесів, що відбуваються з документами під час їх обробки тощо [11]. Вважаємо важливим використання установами бюджетної сфери систем електронного документообігу, адже ми будуємо інформаційне суспільство і робимо кроки до побудови «цифрового» майбутнього. Щодо стану впровадження СЕД з теоретичної точки зору, то все можливо і легко зробити, але з практичного досвіду бачимо, що є певні аспекти, які на початкових етапах не враховуються, але потім значно впливають на подальшу роботу як замовників так і виконавців.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблеми впровадження електронного документообігу в організації досліджували такі науковці, як Радченко С.В., Гречко А.В., Охріменко Г. [1; 5; 7; 10]. Впровадження СЕД в органах державної влади, з виокремленням проблемних аспектів, розглянуто такими науковцями, як І. Двойленко, В. Писаренко, Дубілет Д., Гонюкова Л.В., Семенченко А.І., К. Линьов, Дрешпак В.М., Тарнавський Ю.А. [8-9; 11; 15].

Питаннями реінжинірингу адміністративних процесів в органах публічної влади вивчали та займались такі фахівці, як: С.П. Кандзюба, Р.М. Матвійчук, Я.М. Сидорович, П.М. Мусієнко [12]. Проте низка важливих проблем, пов'язаних з впровадженням електронного документообігу, потребує подальшого дослідження.

Проаналізувавши дослідження наших науковців бачимо, що багато проблемних питань, про які вони писали, на практиці вже вирішені, однак багато викликів для якісної реалізації даного процесу все ж ще мають місце в практичному застосуванні.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогодні вже існує певний досвід впровадження систем електронного документообігу (далі – СЕД) в державних органах. Враховуючи різні погляди на реалізацію цього процесу, за одночасної відсутності стандартів та рекомендацій щодо методології впровадження відповідних систем, кожен орган державної влади формує свої вимоги до концепції створення, обсягів впровадження та принципів застосування їх у своїй установі. Основні проблеми успішного використання СЕД в державній організації це фактична відсутність достатньо ефективних організаційних, а також правових механізмів з їх впровадження, відсутність загальної методології їх використання та специфічність в роботі установи бюджетної сфери, що стає на заваді втілення стандартних рішень в цій галузі [3; 5]. Окрім цього переведення на електронний документообіг ускладнюють недостатнє

розуміння користувачами СЕД основних задач, які повинен вирішувати електронний документообіг, психологічна неготовність працівників до змін в організації документообігу та використання нових інформаційних технологій.

Основними цілями цієї роботи є дослідження практичних аспектів впровадження системи електронного документообігу та вироблення рекомендацій щодо покращення ефективності реалізації цього процесу для установ бюджетної сфери.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні реалії розвитку українського суспільства говорять про те, що Україна стрімко крокує на шляху впровадження, функціонування, поширення та використання інформаційних технологій у всіх сферах життя. ІТ сфера в нашій державі є однією з найприбутковіших та швидкозростаючих сфер економічної діяльності, що дає змогу суспільству швидко та ефективно розвиватись, фінансово зростати та втілюючи різні технології, модернізувати процеси життєдіяльності населення.

Проаналізувавши нормативно – правову базу у сфері інформаційних технологій, бачимо, що в нашій державі діє низка Законів України: "Про електронні документи та електронний документообіг"; "Про електронний цифровий підпис"; "Про авторське право і суміжні права "; "Про Національну програму інформатизації"; "Про захист персональних даних", "Про інформацію" та інші [13-14; 16-19]. Багато внесено правок та корективів за останній час, що говорить про зацікавленість держави у розвитку електронної демократії та СЕД, зокрема, як одного з її елементів.

Сьогодні інформаційні системи перебувають на стадії переорієнтації на виклики часу, оскільки інноваційний розвиток передбачає впровадження як новітніх технологій, так і нових форм організації діяльності у різних сферах, в бюджетній сфері, зокрема [2-3].

Управління в цілому, в тому числі в органах державної влади, потребує постійного інформаційного (інформаційно-аналітичного) забезпечення, яке виконує наступні основні функції:

- забезпечення внутрішніх зв'язків;
- обмін інформацією в середині об'єкта;
- інформація щодо зовнішнього середовища;
- поточний та ретроспективний аналіз, прогнозування;
- підготовка варіантів (проектів) управлінських рішень;
- постійне інформування про стан і тенденції зміни об'єкта управління;
- інформаційний обмін (управління інформаційними процесами) в системі управління і між нею та зовнішнім середовищем [2; 4].

Постійне збільшення кількості інформації, необхідної для прийняття адекватних управлінських рішень, призводить до того, що традиційні методи роботи з документами стають все більше нерентабельними [15]. Поступово паперовий документообіг відходить в історію, оскільки, сучасні ІТ технології дозволяють не тільки використовувати системи електронного документообігу, а й автоматизувати різні процеси в установі на різних етапах діяльності.

Документообіг в державі є системою, що матеріалізує процеси збирання, перетворення, зберігання інформації, а також процеси управління: підготовку та прийняття рішень, контроль за їх виконанням [1; 4]. На рівні установи бюджетної сфери працюють відділи, що допомагають адміністрації вирішувати управлінські завдання, забезпечуючи підготовку, обмін та рух документів, доставку їх до виконавців та зацікавлених осіб. До таких служб належать канцелярія, відділ звернень громадян, патронатна служба (помічники керівників), відділ кадрів, бухгалтерія, юридичний відділ, плановий відділ, архів та інші. Стрімке зростання обсягів інформації, яка використовується в управлінській діяльності

установи, її структурна складність та швидка оновлюваність робить необхідним використання інтегрованих систем електронного документообігу (СЕД) [7; 9].

На сьогоднішній день особливо актуальним залишається практичне введення електронних систем документообігу у функціонуванні державних органів та підприємств. Адже сучасний розвиток інформаційних технологій дає змогу створити дієві системи інформаційного забезпечення органів державної влади [11; 15].

Перевага електронного документообігу над традиційним є очевидною, адже, основною проблемою традиційної технології управління документообігом є неможливість централізовано відслідковувати рух документів організації в реальному масштабі часу та людський фактор, як чинник, який за невідповідного виконання функціональних обов'язків, несе за собою негативні результати, що підтверджено практичним досвідом.

Окрім цього реальними позитивними ознаками електронного документообігу є:

- можливість вміщення в документ, крім тексту, мультимедійних даних (таблиць, малюнків, фрагментів тексту);
- можливість використання налаштованих форм та шаблонів документів;
- висока швидкість передачі інформації за великою кількістю адрес;
- економія паперу;
- висока компактність архіву;
- висока швидкість пошуку і одержання інформації (контекстний пошук та за реквізитами);
- можливість захисту документів від несанкціонованого доступу та розмежування прав доступу співробітників до інформації

(шляхом налаштування прав доступу користувачів до необхідних функцій);

- можливість працювати віддалено (за рахунок встановлення мобільного та веб-клієнта);
- економія часу на обробку документів;
- інформаційно –технологічний розвиток установи;
- забезпечення конфіденційності інформації;
- контроль виконання всіх етапів роботи з документацією;
- реінжиніринг всіх управлінських процесів тощо.

Також, є й проблеми введення повного електронного документообігу в Україні, а саме: правильність впровадження даного процесу в бюджетних установах відповідно до застосованих комп'ютерних технологій. У багатьох випадках відбувається даний перехід без урахування особливостей обліку підприємства та можливостей застосованих програмних рішень; оптичне введення документів з паперового носія та обробка отриманої інформації в графічному вигляді; відповідність реквізитів електронного документа прийнятним стандартам; особливості організації електронного документообігу визначаються інструкцією установи (Типова інструкція з діловодства) з урахуванням вимог нормативно-правових актів у цій сфері, що мають вищу юридичну силу, а також характеристик технічних і програмних засобів, що функціонують в установі [10; 12].

Більшість з розглянутих проблем можливо вирішити на рівні самого державного органу, підприємства, установи, організації за рахунок правильного впровадження та використання електронного документообігу, а саме: навчання персоналу, використання потужнішого устаткування та удосконаленого програмного і технічного забезпечення, мотивація працівників, встановлення регулярних оновлень відповідно до чинного законодавства тощо. А тому є необхідність в розробці чіткого переліку

рекомендацій щодо можливостей якісного впровадження СЕД в установах бюджетної сфери з метою реінжинірингу всіх процесів обліку та обробки документів.

Сьогодні ми можемо поділитися практичним досвідом впровадження СЕД в одній із державних установ місцевого рівня. Хоча вважаємо, що даний досвід можна екстаполювати й на інші державні органи.

Перш за все, варто відзначити позитивні аспекти впровадження:

- проведено аудит всіх бізнес процесів та написано технічне завдання;
- під час впровадження було досліджено всі процеси опрацювання всіх видів документів та задач, переведено їх в електронний формат;
- забезпечено повний цикл проходження документів від створення, погодження, реєстрації, виконання до збереження в архіві;
- розроблено веб- версію та мобільну версію системи, яка дає можливість працювати в системі дистанційно;
- наразі до СЕД під'єднано всіх працівників апарату установи та структурних підрозділів;
- проведено навчання для різних груп користувачів;
- розроблено ряд інструкцій по різних процесам для різних груп користувачів;
- важливим моментом є те, що найактивнішими користувачами системи стало керівництво установи;
- всі резолюції до документів створюються в електронному вигляді та підписуються з ЕЦП;
- інтеграція з веб – сайтом установи.

Поряд з цим, в процесі впровадження СЕД виникли певні перешкоди:

- занадто зарегламентовані та складні внутрішні процеси опрацювання документів та резолюцій;
- неготовність працівників до впровадження нової системи, низький рівень мотивації до навчання та активної роботи в системі;
- подвійне навантаження на працівників на початковому етапі впровадження СЕД – опрацювання документів в паперовому вигляді, в системі Lotus та новій програмі;
- низька якість технічного оснащення структурних підрозділів (застаріле обладнання, недостатня кількість принтерів, сканерів – необхідних для переведення документів в електронний формат);
- переформатування ряду процесів відповідно до інструкції з діловодства, приведення їх у відповідність до даної інструкції.

Але, незважаючи на вищезазначені труднощі, було отримано позитивні результати:

- система запущена в промислову експлуатацію;
- збільшилася активність користувачів, розуміння користувачами важливості роботи в СЕД, що дає змогу залишити паперовий документообіг в минулому;
- наявність веб –інтерфейсу дозволяє використовувати систему навіть на машинах старого покоління;

На етапі супроводу доопрацьовуються процеси та будуть приведенні у повну відповідність до нової інструкції, на даний час здійснюється технічний супровід, планується розвиток системи, шляхом залучення інших відділів та підрозділів.

Безумовно, як бачимо, з практичного досвіду документообіг є дуже важливою складовою частиною процесів управління і прийняття управлінських рішень. Без добре і надійно організованого документообігу

сьогодні жодна установа не може якісно та ефективно працювати, адже він впливає на оперативність, економічність і надійність функціонування управління організацією, культуру праці управлінського персоналу, трудову дисципліну колективу і власне на якість управління, займає доволі важливе місце в роботі державних органів [7-8].

Висновки і пропозиції. Вважаємо за доцільне, виокремити основні (на нашу думку) практичні рекомендації, використовуючи які, та чи інша установа бюджетної сфери, зможе уникнути перешкод при впровадженні системи електронного документообігу та зробити цей процес якісним і ефективним:

- проведення аудиту існуючого документообігу й розробка проекту створення та впровадження електронного документообігу, який врахував би особливості певної установи бюджетної сфери;
- створення групи компетенцій за участю фахівців обох сторін;
- обговорення із замовником всіх бізнес процесів та етапів, які проходять документи в установі;
- написання детального технічного завдання та обов'язкове погодження його з замовником;
- на етапі впровадження важливою є тісна співпраця групи компетенцій з працівниками установи;
- виявлення можливих помилок та не врахованих моментів під час впровадження та налаштування програми;
- швидке реагування та усунення невідповідностей та помилок;
- ведення спільної таблиці «План робіт» або «Стан справ» із зазначенням: термінових завдань, в роботі, на супровід, на розвиток системи (це є необхідним, так як, в процесі впровадження у фахівців замовника можуть виникати постійні потреби у доналаштуванні існуючого функціоналу);
- регламентоване навчання фахівців групи компетенцій замовника;

- підготовка фахівцями групи компетенцій виконавця інструкцій, відеоінструкцій та навчальних матеріалів для подальшого навчання працівників замовника;
- окремо виділення часу для навчання керівного складу установи (оскільки від цього залежить ефективність роботи всього колективу);
- використання потужних програм з обробки відсканованих документів;
- супровід впровадженого програмного забезпечення розробником;
- орієнтація замовника на розвиток системи та доопрацювання функціоналу системи електронного документообігу під потреби працівників конкретної установи та у відповідності до виконуваних ними функцій;
- захист електронного документа необхідно забезпечувати різними апаратними і програмними засобами.

На загальнодержавному рівні слід виробити єдині принципи та стандарти для впровадження систем електронного документообігу для установ бюджетної сфери. Що ж стосується конкретної організації, то ключовим моментом для успішного та ефективного впровадження СЕД є зацікавленість та активна позиція керівництва протягом усього періоду впровадження, супроводу та розвитку системи. Оскільки, мова йде про впровадження СЕД для установ бюджетної сфери, то важливими моментами є: адміністративний вплив на часто невмотивований колектив, послідовний перехід з традиційного документообігу на електронний, чіткий план дій, контроль за реалізацією проекту та створення групи компетенцій. Впровадження наскрізного автоматичного контролю виконання всіх етапів роботи з документацією буде сприяти підвищенню якості роботи виконавців, робити терміни підготовки документів більш прогнозованими й керованими [6; 11].

Література

1. Охріменко Г. В. Основні принципи та проблеми впровадження електронного документообігу в організації [Електронний ресурс] / Г. В. Охріменко. – Режим доступу.
2. Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х.: Вид-во ХарРІНАДУ “Магістр”, 2010. – 312 с.
3. Семчук І. В., Мазур В. Г. Електронне управління в органах місцевої влади: стан і шляхи вдосконалення // Теорія та практика державного управління. Харків, 2013. – Вип. 2.
4. Матвієнко О., Цивін М. Основи організації електронного документообігу. - Київ: Центр учбової літератури, 2008.
5. Радченко С. В. Особливості систем електронного документообігу в державних органах України [Електронний ресурс] / С. В. Радченко // Архіви України. – 2013. – № 4 (286). – Режим доступу: <http://www.archives.gov.ua>.
6. Двойленко І. В. Вирішення типових проблем впровадження систем
7. електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису в органах державної влади [Електронний ресурс] / І. В. Двойленко // Державне управління: теорія і практика. – 2008. – № 1 (7). – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua>.
8. Гречко А. В. Основи електронного документообігу: навч. посіб. - Київ, 2006.
9. Дубілет Д. Електронне врядування та бізнес [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.e-ukraine.info/ukr/dubilet.php> (дата звернення 12.02.2019).

10. Гонюкова Л. В. Основні напрями співпраці влади та громади і необхідні для цього умови. Державне управління: удосконалення та розвиток. - Київ, 2015. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=819> (дата звернення 05.02.2019).
11. Охріменко Г. Основні принципи та проблеми впровадження електронного документообігу в організації [Текст] / Г. Охріменко // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Культура і соціальні комунікації». – Острог, 2009. – Вип. 1.
12. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. – К., 2017.
13. Частина 9: Електронний документообіг. Реінжиніринг адміністративних процесів в органах публічної влади / [С.П. Кандзюба, Р.М. Матвійчук, Я.М. Сидорович, П.М. Мусієнко]. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. – 64 с.
14. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22.05.2003 № 852-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/852-15> (дата звернення: 10.02.2019).
15. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від від 22.05.2003 № 851-IV // База даних «Законодавство України»/ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (дата звернення: 05.02.2019).
16. Тарнавський, Ю. А. Системи електронного документообігу [Текст]: опорний конспект лекцій / Ю. А. Тарнавський. – К.: ІПК ДСЗУ, 2007. – 37 с.
17. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р., N 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>. (дата звернення: 01.02.2019).
18. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: № 2297-VI <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>. (дата звернення: 01.02.2019).
19. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3792-XII [Електронний ресурс]. – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12>. (дата звернення: 01.02.2019).
20. Про національну програму інформатизації: Закон України від 04 лютого 1998 року № 74/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-вр> (дата звернення: 06.02.2019).