

ФУНКЦІОНАЛЬНА МОДЕЛЬ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Побудовано типову функціональну модель системи електронного документообігу в органах державної влади. Вказано умови її запровадження і ефективного функціонування.

The model of a typical functional workflow system in the government is developed. The conditions for its implementation and effective functioning are specified.

1. ВСТУП

Завдання системи документообігу в органах державної влади полягає у забезпеченні підготовки документів, їх вхідного і вихідного контролю, а також обліку проходження, ведення архівів, перетворення форматів тощо [1].

Законом України «Про Національну програму інформатизації» передбачено розроблення і впровадження систем електронного документообігу (СЕД) в органах державної влади і місцевого самоврядування. Це дозволить підняти на новий якісний рівень роботу державних структур, забезпечити її ефективність і прозорість.

У сфері державного управління зараз функціонує близько 85 різних системи електронного документообігу, які адаптовані до специфіки діяльності відповідного органу. Побудовані вони на різних платформах і забезпечують різні рівні автоматизації діловодства. При цьому більшість з них не використовує електронний цифровий підпис (ЕЦП) [2].

У даній статті на основі узагальнення основних функцій та завдань існуючих СЕД побудовано типову функціональну модель системи електронного документообігу в органах державної влади, а також сформульовано необхідні умови для її успішного впровадження і функціонування.

¹ Міністерство фінансів України

2. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ

Електронний документообіг – це сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів. Електронний документообіг охоплює всі стадії генерації вихідних документів і вільний обмін інформацією між корпоративними мережами [3].

Порядок електронного документообігу визначається державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності згідно з законодавством.

Міжвідомчий електронний документообіг здійснюється відповідно до законодавства України або на підставі договорів, що визначають взаємовідносини суб'єктів електронного документообігу.

Якщо в процесі організації електронного документообігу виникає необхідність у визначенні додаткових прав та обов'язків суб'єктів електронного документообігу, що не визначені законодавством, такі права та обов'язки можуть встановлюватися цими суб'єктами на договірних засадах.

Суб'єкти електронного документообігу, які здійснюють його на договірних засадах, самостійно визначають режим доступу до електронних документів, що містять інформацію з обмеженим доступом, та встановлюють для них систему (способи) захисту.

Заборонено вводити в СЕД державного органу будь-яку інформацію, яка має гриф «для службового користування» або «таємно».

Перелік електронних документів, що функціонують в системі електронного документообігу, затверджується керівником органу виконавчої влади згідно з вимогами відповідних нормативних актів.

Документи, що створюються в органі виконавчої влади і (або) надійшли в орган виконавчої влади на паперовому носію, включаються в систему електронного документообігу після сканування та створення їх електронних образів. Виняток становлять документи з грифом обмеження доступу, а також адресовані безпосередньо структурним підрозділам як співвиконавцям доручень.

Включення електронного образу документа в систему електронного документообігу можливе після його порівняння з оригіналом документа.

Електронний документ, що надійшов на адресу органу виконавчої влади, підлягає відхиленню у випадку:

- відсутності у адресата надійних засобів електронного цифрового підпису;
- надходження не за адресою;
- зараження вірусом;
- негативного результату перевірки на цілісність і справжність усіх накладених на нього підписів.

У разі одержання від адресата повідомлення про відхилення електронного документа відправником вживаються заходи для усунення причин відхилення та забезпечення повторного відправлення цього документа. Якщо таке повідомлення одержано від адресата, який не має надійних засобів ЕЦП, цьому адресату надсилається відповідний паперовий документ.

3. РОБОТА З ВХІДНИМИ ДОКУМЕНТАМИ

Одержання електронного документа здійснюється відповідальною особою служби діловодства державного органу у такому порядку:

- перевірка поштової скриньки засобами електронної пошти за допомогою вбудованого в систему документообігу поштового клієнта або окремого поштового клієнта;
- перевірка електронного листа на наявність вірусів;
- перевірка цілісності електронного документа шляхом перевірки ЕЦП;
- перевірка наявності позначки часу;
- формування повідомлення відправнику про отримання електронного документа або повідомлення про відхилення документа;
- пересилання отриманого електронного документа на реєстрацію до внутрішньої системи електронного документообігу.

Реєстрація документів полягає у веденні запису облікових даних про документ за встановленою реєстраційною формою, яким фіксується факт створення, відправлення або одержання документа шляхом проставлення на ньому реєстраційного індексу з подальшим записом у зазначених формах необхідних відомостей про документ [1]. Документи реєструються лише один раз: вхідні – у день надходження або не пізніше наступного дня, якщо документ надійшов у неробочий час, створювані – у день підписання або затвердження.

При реєстрації вхідного документа часом реєстрації вважається час отримання документа на поштовий сервер (поштову скриньку) одержувачем.

Реєстрація електронного вхідного документа здійснюється в автоматизованому режимі. При цьому засвідчується ідентичність документа, що має ЕЦП і криптозахист, а також автоматично формується з нього частина відповідних реквізитів реєстраційно-контрольної картки.

Реєстраційна (реєстраційно-контрольна) картка (РК) документа це – електронний аналог РК документа у діловодстві державних органів. Вона створюється при реєстрації документа. На один контрольований документ може бути заведено кілька реєстраційно-контрольних карток. Їх кількість формується в залежності від кількості виконавців або строків виконання окремих завдань, зазначених у документі.

В РК вхідного документа можуть формуватись такі поля реквізитів, як відправник, дата, номер документа, дата реєстрації, індекс, короткий зміст, резолюції, виконавець, відмітка про зняття з контролю тощо.

До картки можуть бути прикріплені файли, що містять тексти або графічні образи самих документів.

Після створення реєстраційної картки в автоматичному режимі здійснюється перевірка, чи нема в базі документообігу раніше зареєстрованого документа з такими ж атрибутами. У випадку виявлення такого документа видається відповідне повідомлення і припиняється реєстрація.

Якщо вхідний документ надходить у паперовому вигляді, із середовища системи забезпечується виклик системи сканування і оптичного розпізнавання тексту. При цьому можливе потокове (для великих об'ємів документів) сканування.

Сканований документ може бути перетворений в текстовий формат (розпізнаний) за допомогою, наприклад, додатково вбудованого в систему пакета FineReader (див. <http://www.abbyy.ru>). Результат опрацювання повертається в систему діловодства з одночасним прикріпленням його до РК.

При автоматизованій реєстрації можливе додавання до вхідного документа штрих-коду, що відповідає внутрішньому системному номеру.

Після реєстрації документів служба діловодства здійснює їх розгляд, розподіл і підготовку резолюцій керівництва. Документи надсилаються керівництву відповідно до розподілу обов'язків.

Внесення резолюції в РК відображається внесенням тексту резолюції, прізвищ автора і виконавця резолюції. При цьому система зберігає інформацію про користувача, який в реально записав текст резолюції в РК документа.

Документи, розглянуті керівництвом установи, повертаються з відповідною резолюцією службі діловодства, яка здійснює передачу документів на виконання.

При цьому формуються доручення на опрацювання документа. Доручення є аналогом "бігунка", який прикріплюють до документа в традиційному діловодстві. У дорученні вказують виконавця документа, завдання, яке повинен виконати співробітник, і термін виконання.

Після введення доручень документи автоматично пересилаються виконавцям. Посадова особа може або сама виконати його і ввести в систему відповідний звіт, або своєю резолюцією направити документ далі – виконавцям більш низького рівня.

Факт пересилання РК і передачі паперового оригіналу (копії) також автоматично фіксується системою у відповідних журналах, що дозволяє оперативнo відслідковувати всі переміщення документа всередині організації.

4. МАРШРУТИЗАЦІЯ І ДОСТУП ДО ЕЛЕКТРОННИХ ДОКУМЕНТІВ

Маршрутизація документів в СЕД здійснюється на підставі резолюцій або змісту самого документа. Маршрут представляє собою набір доручень в порядку надходження цих доручень виконавцям. Для документа може бути створено кілька маршрутів.

Маршрути документів можуть бути гнучкими або фіксованими. У випадку гнучкої маршрутизації наступний одержувач документа визначається співробітником, у якого документ знаходиться в даний момент. У випадку фіксованої маршрутизації шлях проходження документів визначається заздалегідь на основі відповідної логіки.

Доступ до файлів можна отримати тільки через інтерфейс РК документа. Пошук конкретного документа здійснюється за реквізитами (заголовок, назва виду документа, дата прийняття, номер документа, автор документа тощо) або за контекстом (ключовим словом або фразою).

Передбачається, що документ можуть переглядати багато користувачів, але редагувати в поточний момент часу – тільки один. Пріоритет за тим користувачем, який першим відкрив картку даного документа. При відкритті документа на редагування він блокується від змін з боку інших користувачів.

СЕД забезпечує розмежування прав доступу до документів. Користувач може ідентифікуватися або за допомогою мережевого

імені або за допомогою спеціального імені та пароля. Крім поділу прав доступу на рівні користувачів система повинна забезпечувати виділення груп користувачів або ролей.

В державних органах можуть створюватись такі групи користувачів як: адміністратори, реєстратори, контролери, керівництво, служба діловодства, виконавці тощо.

Система автоматично контролює усі етапи проходження електронного документа, сигналізуючи про відхилення від заданої схеми. Постійно перевіряється також і право доступу визначених осіб до конкретних документів. Керівник зі свого автоматизованого робочого місця може контролювати стан робіт над документом, рівень завантаження працівників та, при необхідності, перекласти частину завдань на іншого службовця.

5. РОБОТА З ПРОЕКТАМИ ДОКУМЕНТІВ

До типових документів, які функціонують в органах державної влади, належать: листи, накази, розпорядження, доповідні (аналітичні), пояснювальні, службові записки, доручення, протоколи тощо

Робота з документами складається з відповідних етапів: створення, редагування, погодження (затвердження), підписання, реєстрація вихідного або внутрішнього документа, відправлення вихідного документа, контроль отримання відповіді на вихідний документ, архівне зберігання тощо.

Виконавець, який готує документ, вказує перелік посадових осіб, які будуть його візувати і підписувати, а також маршрут руху проекту документа між ними.

Посадові особи, яким спрямований документ, можуть ознайомитися з його змістом і внести корективи. Редагування здійснюється шляхом виправлення поточної версії, прикріплення до картки файлу із зауваженнями або шляхом створення нової версії проекту.

Процес погодження і створення нових версій може тривати до тих пір, поки всі зацікавлені не погодяться із запропонованою версією проекту документа. При необхідності автор може зняти проект з погодження у того чи іншого співробітника або взагалі скасувати вибрані маршрути підготовки проекту.

Візування або підписання документа здійснюється із застосуванням цифрового електронного підпису.

Електронний документ, який підписується керівником органу виконавчої влади, перед підписанням перевіряється на відсутність зараження вірусами.

Пройшовши погодження і затвердження, підписаний документ автоматично реєструється в СЕД із створенням відповідної РК.

6. РОБОТА З ВИХІДНИМИ ДОКУМЕНТАМИ

Реєстрація вихідних документів здійснюється виключно реєстраторами державного органу.

При реєстрації вихідних документів РК може містити такі реквізити як номер реєстраційної картки; дату реєстрації; адресата; номер; короткий зміст; ініціативний документ; номер бланка тощо.

У картці вихідного документа може зазначатися інформація про спосіб і вигляд доставки, термін відправки документа, співробітника, відповідального за відправку документа, а також дату відправки документа.

При необхідності контролю отримання відповіді в картці вихідного документа зазначається контрольний строк і контролер – співробітник, який буде здійснювати контроль отримання відповіді. При настанні контрольного терміну система направить контролеру повідомлення. При отриманні відповіді у картку вихідного документа вноситься посилання на отриману відповідь.

Вихідний документ, супроводжуваний реквізитами РК, може бути захищений ЕЦП, зашифрований і переданий адресатові.

Відповідальна особа, яка здійснює пересилку електронних документів, перед надсиланням електронного документа повинна:

- перевірити документ на відсутність зараження вірусами;
- перевірити дійсність електронного цифрового підпису керівника органу виконавчої влади;
- включити до вихідного листа позначку часу.

Електронний документ вважається одержаним адресатом з часу надходження авторів від адресата повідомлення в електронній формі про одержання цього електронного документа, якщо інше не передбачено законодавством або попередньою домовленістю між суб'єктами електронного документообігу.

Якщо попередньою домовленістю між суб'єктами електронного документообігу не визначено порядок підтвердження факту одержання електронного документа, таке підтвердження може бути здійснено в будь-якому порядку автоматизованим чи іншим способом в електронній формі або у формі документа на папері. Зазначене підтвердження повинно містити дані про факт і час одержання електронного документа та про відправника цього підтвердження.

У разі ненадходження до автора підтвердження про факт одержання електронного документа вважається, що електронний документ не одержано адресатом [3].

При необхідності вихідний документ можна опублікувати в електронному вигляді на загальнодоступному порталі органу влади.

Сучасні СЕД дозволяють працювати з документами через стандартні Web-навігатори. Відповідний web-інтерфейс забезпечує функціонування СЕД засобами середовища Internet/Intranet, що значно спрощує інформаційну взаємодію центральних органів між собою, а також з місцевими органами влади. Ядром такого процесу може бути веб-портал центрального органу державної влади.

7. КОНТРОЛЬ ВИКОНАННЯ ДОКУМЕНТІВ

Для більшості документів автоматично відслідковуються терміни їх виконання, які можуть бути вказані у самому документі або встановлені актами законодавства.

Система автоматично інформує користувача про порушення терміну розгляду або виконання документів і дозволяє отримувати звіти про виконання контрольних документів.

Інформація про завершення роботи над документом вноситься до РК тільки після реєстрації вихідної кореспонденції, пов'язаної з ним. Це є підставою для зняття документа з контролю. Зняти документ з контролю може тільки керівник установи, його заступники, які встановили контрольний строк у резолюції, або за їх дорученням служба контролю. Документи з типовими строками виконання знімаються з контролю за рішенням служби контролю [1].

На рис. 1 показана найпростіша схема приймання документа і підготовки відповіді на нього.



Рис. 1. Схема приймання документа і підготовки відповіді на нього

8. ВИСНОВКИ

Запропонована типова функціональна модель системи електронного документообігу в органах виконавчої влади.

Для запровадження і ефективного функціонування такої системи необхідними умовами є:

- наявність відповідної нормативно-правової бази як на державному рівні, так і в самій організації;
- забезпечення працівників, які будуть задіяні в системі електронного документообігу, відповідними засобами автоматизації і юридично значимими електронними цифровими підписами;
- забезпечення належного захисту інформації в системі електронного документообігу та авторизованого доступ користувачів;

- організація належної підготовки і навчання учасників електронного документообігу.

На першому етапі впровадження електронного документообігу доцільно в рамках пілотного проекту здійснити переведення в електронну форму внутрішнього документообігу.

При цьому, очевидно, можливе протягом певного періоду паралельне функціонування документів в електронній і паперовій формах.

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242 «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади». [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>. 2. Проект Доповіді Кабінету Міністрів України Верховній Раді України про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2011 рік. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.dkpii.gov.ua/2010-09-23-14-24-17.3>. 3. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг». [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.