

Совершенствование управленческих процессов в таможенных органах России посредством внедрения автоматизированной системы электронного документооборота

© 2014 Элова Галина Викторовна
кандидат экономических наук, доцент
© 2014 Какорина Марина Вячеславовна
кандидат социологических наук, доцент
Институт сервиса, туризма и дизайна
Северо-Кавказского федерального университета
357500, г. Пятигорск, пр. 40 лет Октября, д. 56
E-mail: Elova@yandex.ru, sobaka09@rambler.ru

Изложены особенности организации делопроизводства и системы документооборота в таможенных органах. Рассмотрены сущностные основы влияния внедрения систем автоматизации делопроизводственных процессов и систем электронного документооборота на качество управленческого процесса в Федеральной таможенной службе России. Проанализирован опыт внедрения и использования систем автоматизации документооборота в органах Федеральной таможенной службы.

Ключевые слова: управление таможенным делом, электронный документооборот, системы электронного документооборота.

Управленческая деятельность в любой организации связана с непрерывным обменом информацией в документированной форме. Являясь основной обеспечивающей функцией процесса управления, делопроизводство играет значительную роль в эффективности этого процесса, а значит, влияет на результаты функционирования всей организации.

Практика ведения делопроизводства, выработанная годами, позволяет максимально оперативно и эффективно использовать эту деятельность на благо организации. Несоблюдение норм, правил и требований работы с документами в системе управления влечет потерю важной информации, несвоевременное поступление управленческих решений исполнителям, разрыв организационно-управленческих связей, результатом чего может стать полнейший упадок организации.

Работа с управленческими документами в таможенных органах имеет свои особенности, связанные, прежде всего, с их статусом государственных органов исполнительной власти, со спецификой организационно-управленческой структуры, жестким регламентированием деятельности и активным взаимодействием с окружающей социальной средой.

Делопроизводство в управленческой деятельности таможенных органов представляет собой комплекс работ по документированию, т.е. созданию и оформлению управленческих докумен-

тов и организации работы с ними (прием, обработка документов, контроль их исполнения, систематизация документов, организация их поиска и хранения).

В период интенсификации всех процессов в обществе и развития информатизации традиционные методы работы с документами становятся малоэффективными. В настоящее время активно идет процесс внедрения электронных систем управления документооборотом в государственные учреждения, и таможенные органы здесь не исключение. На модернизацию и развитие информационных систем Федеральной таможенной службы (ФТС) России в рамках проекта Международного банка реконструкции и развития "Модернизация информационной системы таможенных органов" за последние годы израсходовано более 187 млн долл.¹ Модернизация затронула как специальный документооборот, связанный с выполнением основных функций таможенных органов и касающийся обращения документов в сферах таможенного оформления и таможенного контроля товаров и транспортных средств, так и второй блок системы документооборота таможенных органов - общий, связанный с обслуживанием управленческих процессов. Дигитализация, т.е. перевод в электронную форму, проводилась по этим двум направлениям. Нормативная правовая база для создания и развития системы электронного документооборота в таможенных органах насчитывает более 300 раз-

личных действующих подзаконных актов (приказов, писем, инструкций т.д.)².

Исходя из современных тенденций, считаем целесообразным рассмотреть особенности организации документооборота в системе управления таможенными органами, выявить степень влияния информатизации и автоматизации документооборота на систему управления, проанализировать уровень внедрения, структуру и функциональность систем электронного документооборота, используемых в деятельности органов ФТС РФ.

Учитывая, что управление в организации представляет собой непрерывный информационный процесс воздействия субъекта управления на объект управления для достижения поставленных целей, качество и своевременность управленческой информации играет немаловажную роль. Материальной формой фиксации и передачи управленческой информации является служебный документ. Поэтому от полноты и каче-

ства оформления документов, организации их движения и хранения, а также поиска документальной информации зависит эффективность управления в таможенной системе.

Таможенные органы и организации Федеральной таможенной службы России являются единой системой, деятельность которой базируется на общих системных принципах: целостности, структурности, иерархичности, взаимозависимости с окружающей социальной средой. На этих принципах строится система управления таможенной службой в целом, а также каждым конкретным таможенным органом. Особенности построения системы управления в таможенных органах накладывают свои отпечатки на систему существующего в нем делопроизводства. Процесс обмена документированной управленческой информацией в рамках единой системы таможенных органов можно отобразить схематически (см. рисунок).

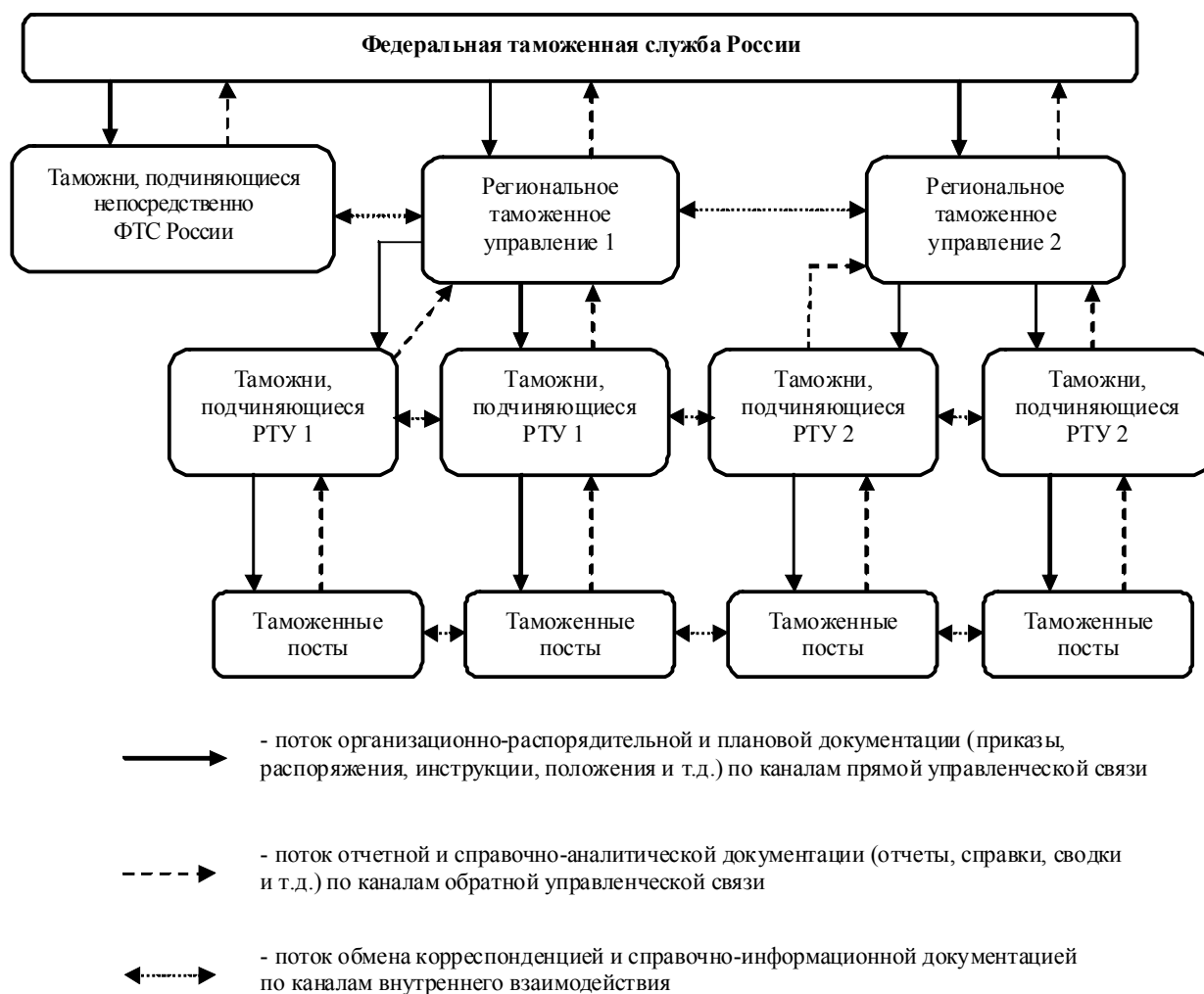


Рис. Процесс обмена документированной управленческой информацией в рамках единой системы таможенных органов

Следует выделить три потока документированной управленческой информации в процессе управления единой системой таможенных органов России, которые отражают управленческое воздействие, отклик управляемой системы и внутренние взаимодействия элементов управления, находящиеся на одном уровне:

1) поток документированной управленческой информации, направляемый по каналам прямой связи. К такому потоку относятся все виды организационно-распорядительной и плановой документации, направляемые сверху вниз по вертикальным каналам управленческих отношений;

2) поток отчетной и справочно-аналитической документации, позволяющий органам управления оценить результаты управленческого воздействия и проанализировать оперативно-служебную обстановку для принятия новых управленческих решений. К этому потоку относятся служебные документы, направляемые снизу вверх по каналам обратной управленческой связи системы управления таможенными органами;

3) поток обмена специальной и профессиональной информацией по каналам внутреннего горизонтального взаимодействия, позволяющей скоординировать деятельность отдельных органов ФТС России и решить вопросы обмена информацией по оперативно-служебной обстановке в той или иной сфере деятельности таможенных органов.

Кроме взаимоотношений отдельных таможенных органов внутри системы управления, их деятельность характеризуется внешними отношениями: с физическими лицами, пересекающими таможенную границу страны; юридическими лицами, осуществляющими внешнеэкономическую деятельность и их различными объединениями; представителями околотаможенного бизнеса; с другими органами государственной власти по ряду сопряженных в профессиональном плане вопросов.

Отношения между таможенными органами и участниками внешнеэкономической деятельности, а также другими государственными органами исполнительной власти строятся посредством обмена корреспонденцией, организационно-распорядительной документацией и другими видами документов. Оперативный обмен такой документацией способствует реализации принципа гласности, на котором основано выполнение функций таможенными органами, содействует развитию внешнеэкономической деятельности страны, позволяет эффективно выполнять основные задачи таможенной службы и других органов исполнительной власти России.

Таким образом, общий документооборот в системе таможенных органов делится на внутренний и внешний, как практически во всех органах государственной власти, местного самоуправления и организациях различных видов собственности.

Особенностью делопроизводства и документооборота в федеральных органах исполнительной власти, как системы документационного обеспечения управления, является стопроцентное отражение управленческих процессов в документальной форме. В силу этого процессы делопроизводства и документооборота приобретают важнейший характер и требуют собственной системы управления.

Организация деятельности любого органа государственной исполнительной власти основана на своевременном принятии управленческих решений. При этом исходные данные для принятия решений, необходимая информация и сами решения представляются в виде документов. Объем технической работы с документами зачастую настолько велик, что иногда отодвигает на задний план основное содержание функциональной деятельности. Поэтому автоматизация работы с документами, циркулирующими в органах исполнительной власти, имеет важнейшее значение для повышения эффективности деятельности как отдельных учреждений, так и системы государственного управления в целом.

В результате автоматизации делопроизводственных процессов в государственных органах исполнительной власти, в том числе в таможенных органах:

- уменьшаются сроки подготовки и исполнения документов;
- создаются и автоматически поддерживаются базы (архивы) нормативных и распорядительных документов;
- уменьшается количество рутинных операций, а значит, сотрудники получают возможность сосредоточиться на решении содержательных задач управления;
- повышается качество подготовки управленческих решений;
- уменьшается количество документов, местонахождение которых неизвестно;
- процессы разработки и прохождения документов делаются информационно прозрачными, допускающими контроль на любой стадии;
- появляется стимул и возможности для совершенствования структуры организации.

Коллективная работа с документами требует выполнения операций по их копированию и размножению, доставке документов в различные

структурные подразделения, проведению специальных совещаний с ознакомительной целью, что отнимает немалое количество рабочего времени. Другая процедура, которая отнимает немало времени, - поиск необходимой информации по запросу. Тогда как при работе с электронными документами время поиска документа, а следовательно время ответа на запрос, значительно сокращается. По подсчетам экспертов порядка 15 % бумажных документов при работе теряются, а на их поиски уходит до 30 % рабочего времени сотрудников, отвечающих за обработку документов. При этом безвозвратная потеря даже части информации может обернуться значительными проблемами.

По экспертным оценкам, применение электронного документооборота в организациях способствует росту производительности труда сотрудников на 25-50 %, а время обработки одного документа сокращается более чем на 75 %. По мнению представителей ФТС, развитие информационных систем приносит косвенный доход в бюджет, основанный на экономии временных и материальных ресурсов³.

Автоматизация делопроизводственных процессов в таможенных органах России началась в 2006 г. В соответствии с назревшей необходимостью совершенствования управленческой работы и общими тенденциями информатизации деятельности органов государственной власти России ФТС была поставлена задача организовать и внедрить электронный документооборот. В 2008 г. в деятельность таможенных органов начали внедряться программы автоматизированного документооборота, так называемые системы электронного документооборота (СЭД). На сегодня в органах ФТС России действует два таких программных продукта.

Первый продукт "Автоматизированная система учета и контроля исполнения документов" в подразделениях ФТС России АС "УКИД-2" была внедрена в 2008 г. Приказом ФТС России на основании договора на выполнение работ по модернизации программных средств автоматизированной системы учета и контроля исполнения документов в подразделениях ФТС России (АС "УКИД-2") между Главным научно-информационным вычислительным центром (ГНИВЦ) ФТС России и ЗАО "Фирма "АйТи". Информационные технологии". Изначальная стоимость договора по конкурсу составляла сумму около 12 млн руб.⁴

Основным назначением системы АС "УКИД-2" является автоматизация процессов документационного обеспечения деятельности ФТС России (регистрации и учета документов, подготовки

проектов резолюций, доведения поручений руководства до исполнителей и контроля хода их исполнения), создания и ведения архивов организационно-распорядительной документации, контроля организации делопроизводства и работы архивов служб документационного обеспечения таможенных органов.

Предметом автоматизации выступают процессы учета, обработки, контроля, обобщения, анализа и обмена информацией, необходимой для документационного обеспечения деятельности структурных подразделений центрального аппарата ФТС России.

Основной целью создания АС "УКИД-2" является создание высокоэффективной информационной системы автоматизации учета и контроля прохождения и исполнения документов в подразделениях ФТС России, повышение эффективности контроля исполнения документов законодательных и правительственных органов, приказов, распоряжений и поручений руководства ФТС России, писем министерств, ведомств, организаций, таможенных органов и обращений граждан.

АС "УКИД-2" обеспечивает выполнение следующих функций:

- ввод информации;
- просмотр и модификация информации, хранящейся в БД;
- поиск необходимой информации;
- передача документов подразделениям-исполнителям.

Практически одновременно с АС "УКИД-2" стартовала работа по подготовке и внедрению в опытную эксплуатацию версии Автоматизированной системы электронного документооборота (АС ЭДО), разработанной компанией Optima Integration. Проект стартовал в 2010 г. на базе Приволжского таможенного управления.

Целями внедрения в систему таможенных органов АС ЭДО стали:

- 1) создание в таможенных органах на основе системы управления потоками работ и организации защищенного документооборота OPTIMA-Workflow современной полнофункциональной системы электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи;
- 2) автоматизация делопроизводства, процессов создания, обработки, хранения документов и информационного обмена между таможенными органами;
- 3) повышение эффективности управления деятельностью таможенных органов и улучшение исполнительской дисциплины.

Электронный документооборот ФТС России на платформе OPTIMA-Workflow интегрирует в

единый делопроизводственный цикл все структурные подразделения ФТС России, а также таможенные органы и подведомственные организации, создавая полнофункциональную электронную систему управления документооборотом.

С использованием средств АС ЭДО в таможенных органах осуществляется полный цикл обработки и исполнения документов - от их создания или поступления в таможенный орган, учета, регистрации, передачи на исполнение, согласования, утверждения, рассылки адресатам до передачи документов на архивное хранение с последующим выделением их к уничтожению.

АС ЭДО на платформе OPTIMA-WorkFlow включает в себя следующие подсистемы:

- АС РКД - подсистема учета и контроля исполнения документов (регистрация и учет документов, контроль исполнения документов и поручений, передача документов в архив, отправка документов);

- АС ЭД - подсистема электронного документооборота с использованием электронно-цифровой подписи (создание и редактирование электронных документов, согласование/рецензирование электронных документов);

- АС АД - подсистема ведения архива документов (ведение номенклатуры дел структурного подразделения, ведение сводной номенклатуры дел, комплектование архива, обработка запросов к архиву);

- технологические компоненты (управление нормативно-справочной информацией, управление пользователями, управление аудитом, технологические надстройки)⁵.

В АС ЭДО автоматизирован процесс преобразования больших объемов бумажных документов в электронный вид за счет применения технологий потокового сканирования и распознавания текстов документов со штрих-кодировкой, их автоматического индексирования и загрузки в систему. Предусмотрен обмен электронными документами, в том числе с электронной цифровой подписью и обеспечением гарантированной доставки. Это позволяет значительно сократить время прохождения документов между территориально распределенными таможенными органами.

АС ЭДО взаимодействует со смежными информационными системами таможенных органов, ведомственной системой электронной почты, транспортной технологической подсистемой, инфраструктурой ведомственных удостоверяющих центров. Помимо этого, в составе АС ЭДО реализованы средства, необходимые для интеграции с Межведомственной системой электронного документооборота (МЭДО).

АС ЭДО способна решать задачи, необходимые для успешной реализации в ФТС России административной реформы и создания ведомственного электронного правительства. Кроме того, за счет широкого использования в АС ЭДО открытых стандартов и модульной архитектуры прикладного программного обеспечения значительно снижены риски морального старения системы.

В настоящее время компания Optima Integration внедрила и осуществляет авторское сопровождение АС ЭДО, а также обучение ее пользователей во всех структурных подразделениях Приволжского таможенного управления, включая таможни и таможенные посты этого региона, в Южном и Уральском таможенных управлениях; планируется запуск пилотной зоны функционирования систем делопроизводства и управления на базе АС ЭДО в Северо-Западном и Центральном таможенных управлениях. Продолжается работа над развитием и совершенствованием созданной системы.

По мнению сотрудников Приволжского таможенного управления, система АС ЭДО позволяет организовать полноценный электронный документооборот организации с любой структурой. Испытания показали работоспособность и пригодность системы для обработки значительных объемов разнотипной информации без потерь производительности⁶. Возможности в АС ЭДО для таможенных органов заложены значительные, но пока они еще не все реализованы.

В дальнейшем оба внедренных продукта автоматизации работы с управленческими документами будут развиваться и совершенствоваться. Но на сегодня задача стоит не просто в их качественном внедрении в деятельность таможенных органов, а в необходимости осуществления информационного прорыва с учетом будущих потребностей в использовании безбумажных технологий, т.е. полного перехода на электронный документооборот. Осуществляя выбор одной из двух систем, показавших на практике наибольшую жизнеспособность, ФТС России целесообразно учитывать эту задачу.

В настоящее время 99 % таможенных органов от управлений до постов работают в программном продукте в АС "УКИД-2". Система хорошо зарекомендовала себя, проста и удобна в эксплуатации и освоении. По словам начальника отдела документационного обеспечения Сибирского таможенного управления, данный программный продукт имеет широкие возможности и работает гораздо быстрее, чем АС ЭДО.

Однако, следует отметить, что АС ЭДО - это полностью готовый программный продукт,

который позволяет беспрепятственно выполнить стратегическую задачу в области обращения управленческих документов - перейти на безбумажный документооборот с применением электронной цифровой подписи. Тогда как АС "УКИД-2" предоставляет лишь обширные возможности для учета и контроля исполнения управленческих документов, т.е. для автоматизации часто повторяемых в делопроизводстве и системе управления действий с документами. По сравнению с задачами внедрения АС "УКИД-2" цели функционирования АС ЭДО гораздо обширнее. Конечно, АС "УКИД-2" можно модернизировать и доработать до уровня полновесной системы управления электронным документооборотом, но это потребует значительных временных и финансовых затрат.

Внедрение полноценного электронного документооборота в деятельность таможенных органов, помимо экономии временных ресурсов и обеспечения прозрачности процессов в системе управления, позволит оптимизировать организационно-штатную структуру, что непременно приведет к значительной экономии средств. В частности, необходимость в достаточно большом Управлении делами ФТС России отпадет. Это подразделение можно будет сократить, оставив лишь архив, который будет хранить только бумажные документы, обязательные к хранению в традиционном материальном виде, это прежде всего документы по личному составу. Но на сегодня, несмотря на внедрение информационных технологий в делопроизводство таможенных органов, потребность в работе Управления делами ФТС и подобных подразделений региональных управлений сохраняется.

По оценкам руководителя ФТС России, информационно-техническое оснащение российской таможенной системы в настоящее время на должном уровне. Ситуация для использования современных информационных технологий для повышения документационного обеспечения таможенных органов вполне благоприятная, однако в области внедрения системы электронного документооборота таможенная служба сейчас находится на перепутье. Выбор между окончательным переходом на одну из эксплуатируемых в таможенных органах программных систем автоматизации документооборота окончательно будет сделан после выхода Типовой инструкции по электронному документообороту для всех федеральных органов исполнительной власти России.

¹ Об итогах исполнения проекта МБПП "Модернизация информационной системы таможенных органов". 4 дек. 2013 г. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=18591:-----r&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835.

² Градов А.Л. Правовой режим электронного документооборота ФТС России // Информационное право. 2007. □ 4.

³ Там же.

⁴ ФТС намерена обеспечить исполнение документов в 52 подразделениях. URL: <http://www.it-weekly.ru/market/projects/18303.html>.

⁵ Федеральная таможенная служба России. Проект внедрения автоматизированной системы электронного документооборота. URL: <http://optima-workflow.ru/Documents/FTS.pdf>

⁶ На пороге электронной революции // Таможня. 2013. □ 16 (327).

Поступила в редакцию 06.02.2014 г.