

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В УКРАЇНІ

У статті досліджено сутність «електронного документообігу», проаналізовано нормативно-правову базу, яка регулює питання його запровадження та функціонування, а також визначено основні причини і переваги від утворення електронного документування. Запропоновано напрямки ефективного функціонування електронного документування та окреслено критерії ефективності документаційних процесів на основі вивчення зарубіжного досвіду.

The essence of «electronic documentation» is investigated. The legal and regulatory frameworks, which regulates the process of its implementation and operation are analyzed and the reasons and the benefits of creating an electronic documentation are determined. The way of effective functioning of the electronic documentation at all levels is proposed and performance criteria outlined by the documentation process for the public sector in Ukraine based on the of foreign experience is given.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** На сьогоднішньому етапі реформування державного сектора України виникає потреба у розробці актуальних науково-практичних засад організації «електронного документообігу» для суб'єктів господарювання державного сектора України та організаційно-методичних критеріїв ефективності його функціонування.

Одночасно надання обґрунтованого визначення сутності «електронного документообігу» є важливим кроком у напрямку абсолютної інформатизації державного сектора на всіх рівнях, оскільки саме від того, що державні службовці вкладають у зміст цього поняття та чого очікують від його запровадження залежить кінцевий результат автоматизації всіх господарських операцій та системи електронного уряду в інформаційному суспільстві на якісному європейському рівні. Тобто актуальність обраної теми дослідження зумовлена сучасними потребами у забезпеченні поступового оновлення нормативно-правової документації відповідно до міжнародних вимог і стандартів, чіткому формулюванні критеріїв ефективності документаційних процесів та їх електронізації, а також сприяння державному регулюванню у сфері електронного документообігу України. Звичайно, для того, щоб привести вітчизняні норми до європейських правил необхідно час на його втілення та значний обсяг бюджетних коштів на реалізацію проектів «Електронного уряду» та «Електронного документообігу» в державному секторі України, а також створення чітких методичних рекомендацій по регулюванню цих процесів з боку науковців та представників державної влади та забезпечення тим самим, ефективною інтегрованою системою електронного документообігу.

**Аналіз досліджень і публікацій останніх років.** Вивченням сутності електронної документації та документообігу займалося чимало українських та зарубіжних вчених, серед них: П. С. Клімушин [1, с.1–5], Н. О. Пронь [2, с.47–52], А. О. Серенок, Д. С. Сушко [3, с.116–122], Н. М. Хорунжак [4, с.142–146] та інші. Ці вчені досліджують проблеми документування та документообігу, пропонують альтернативи їх розв'язання на державному рівні. П. С. Клімушин, А. О. Серенок надали наукове обґрунтування класифікації видів електронної взаємодії між державою та суспільством і окреслили специфіку взаємозалежності механізмів електронної демократії та наданні широкого кола електронних державних послуг. Ними запропоновано науково-практичні рекомендації щодо розвитку електронного документування з використанням сучасних порталних технологій під час інтеграції інформаційного простору України до міжнародної інформаційної спільноти

[1, с.1–3]. Н. М. Хорунжак та Д. С. Сушко проаналізували особливості застосування комп'ютерних технологій під час здійснення бухгалтерського обліку та аудиту в бюджетних установах України, при цьому Н. М. Хорунжак визначено проблемні питання запровадження інформатизації обліку в державному секторі України [12, с.142–146]. Отже, наукові дослідження кожного з вище вказаних учених, мають надзвичайно важливе значення для здійснення подальших науково-практичних спостережень. Кожним з них досліджено лише окрему частину обраної проблематики, а решта актуальних питань є відкритою нішою для подальшого аналізу. Лише після детального аналізу всіх позитивних та негативних аспектів та проблем у цій сфері на сьогоднішньому етапі розвитку бюджетної галузі України, можна сформулювати чіткі методичні вказівки по їх державному регулюванню на найближче майбутнє.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** На сьогодні, головними проблемними питаннями у сфері державного регулювання електронного документообігу в Україні, які потребують негайного вирішення, є:

- відсутність чітких організаційно-методичних критеріїв утворення та ефективності функціонування «електронного документообігу» в державному секторі України;
- оновлення нормативно-правового забезпечення технології обробки, створення, передачі, одержання, використання та знищення електронних документів;
- забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів електронного документообігу;
- розробка додаткових систем безпеки та захисту інформації, яка носить конфіденційний характер, а також юридична доказовість і доказовість отриманої інформації, що вимагає виділення додаткових бюджетних коштів у значних розмірах;
- децентралізація формування, обробки та обміну інформацією, що зафіксована в документах електронної форми, тобто налагоджена взаємодія органів державної влади на централізованому і периферійному рівнях;
- залучення кваліфікованого персоналу у сфері інформаційних технологій та новітніх програмних продуктів;
- формування ефективних та результативних механізмів, інструментів та методів державного контролю за порядком дотримання процедур формування, введення, обробки, накопичення, архівування, обміну, знищення та передачі інформації в електронних документах та відповідального виконання своїх функціональних обов'язків працівниками;
- інші проблемні питання, які стосуються державного регулювання електронного документообігу в державному секторі України.

Це короткий огляд існуючих проблем в регулюванні цих питань, для більш детального їх розгляду потрібно проводити глибинні дисертаційні дослідження з виділенням практичних шляхів їх вирішення представниками державної влади та кваліфікованими науковцями. Нами частково було оглянуто ці виділені проблеми та надано пропозиції щодо вирішення.

**Постановка завдання.** Метою статті є вивчення сутності «електронного документообігу» в Україні, його державного регулювання відповідно до чинної нормативно-правової бази задля приведення його основоположних засад до європейського рівня розвитку та реалізації на практиці в Україні, а також окреслення переваг та причин запровадження і функціонування «електронного документування» в державному секторі та обґрунтування ключових критеріїв ефективності документаційних процесів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Електронний документообіг на державному рівні характеризується як система, що матеріалізує процеси збору, перетворення і зберігання інформації, а також процеси управління: підготовку та прийняття рішень, контроль за їх виконанням [5, с.1–2].

Відображення сутності та специфіки функціонування «електронного документообігу» відповідно до чинної нормативно-правової документації, яка регламентує ці процеси більш детально відображено в табл. 1.

## Дефініція сутності поняття «електронний документообіг» [6–12, с.1–3]

| № | Нормативно-правова документація   | Характеристика   |
|---|---|--|
| 1 | 2   | 3  |
| 1 | ЗУ «Про електронні документи та електронний документообіг» від 31.05.2005 р. №2599–IV (ст. 9, розд. III)  | 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.   |
| 2 | Наказ Мін. освіти і науки, молоді та спорту «Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади» від 20.10.2011 р. № 1207 | Електронний документообіг – 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 документів.  |
| 3 | Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку подання та обігу електронних документів державному реєстратору» від 19.08.2011 р. № 2010/5   | Цей Порядок установлює загальні принципи подання електронних документів для проведення державної реєстрації юридичних та фізичних осіб з використанням телекомунікаційних мереж загального користування та обігу документів. Кожен електронний документ, засвідчується електронним цифровим підписом заявника, сумісним з програмою формування та подання документів. Подання державному реєстратору документів здійснюється шляхом направлення zip-архіву через відповідний web-сайт. |
| 4 | Наказ Міністерства фінансів «Про затвердження Порядку обміну даними в інформаційній системі «Фінанси» від 16.07.2008 р. № 943                             | Автоматизована система – організаційно-технічна система, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів. Фінансово-економічні дані – показники, що характеризують різні аспекти бюджетного процесу та діяльність суб'єктів господарювання і формуються на підставі спостережень, звітності, адміністративних даних, тощо.  |
| 5 | Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. (зі змінами від 21.06.2011 р.)   | В Бюджетному кодексі міститься інформація про сутність бюджетного запиту, бюджетного розпису – документів, які готуються розпорядниками бюджетних коштів та в яких відображається порядок розподілу доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань по певним періодам відповідно до бюджетної класифікації, а також подано обґрунтовані пропозиції щодо обсягу бюджетних коштів (стаття 2).   |

Отже, дані табл. 1 дають нам змогу зробити висновок про те, що на сьогодні, на жаль, у чинній нормативно-правовій базі України немає єдності думок та однозначності тлумачення сутності поняття «електронного документообігу». Відповідно до статті 4 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 31.05.2005 р. №2599–IV державне регулювання у сфері електронного документообігу спрямоване на: реалізацію єдиної державної політики електронного документообігу; забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів електронного документообігу; нормативно-правове забезпечення технології обробки, створення, передачі, одержання, використання та знищення електронних документів [10, с.1–2]. Так, як нині, відбувається постійне реформування державного сектора, то відповідно виникає потреба у формуванні досконалої документоорієнтованої системи господарських операцій для суб'єктів державного сектора України і сприяння високому рівню їх автоматизації. Враховуючи різноманітність існуючих систем електронного документообігу («Діло», «Оптика», «Мегаполіс» і т.ін.) в органах державної влади, передбачається створення універсальної, інтегрованої системи «електронного документообігу», яка буде враховувати специфіку та особливості державного сектора. Основні переваги та недоліки від запровадження системи відображено в табл. 2.

Отже, автором виділено основні причини виникнення «електронного документообігу» на державному рівні, а перелічені причини достатньо часто призводять до невиправдано затягнутих строків розгляду питань, неефективності роботи і поганої керованості бюджетною установою. Основними шляхами вирішення цих проблемних питань є: підвищення ефективності існуючих процедур роботи з документами; перехід до електронного документообігу [5, с. 1–2].

Таблиця 2

Переваги та заходи щодо функціонуванню електронної системи документообігу [5, с.1]

| № | Переваги   | Заходи по запровадженню та функц. електронної системи   | Причини  |
|---|--|---|--|
| 1 | 2  | 3   | 4  |
| 1 | Можливості автоматизації функцій управління системою документообігу  | Виділення бюджетних коштів на реалізацію цих проектів в значних обсягах   | Низький рівень взаємодії між державними органами, установами та суспільством                               |
| 2 | Скорочення апарату чиновників та необмежена кількість установ у системі та їх злагоджена взаємодія                         | Перекваліфікація персоналу та прийом більш кваліфікованих фахівців, але за додаткові кошти.                                   | Тривалий процес обробки та передачі документів на централізованому і периферійному рівнях                  |
| 3 | Відкритість, прозорість та повнота відображення даних  | Потрібні додаткові системи захисту інформації   | Втрата документів  |
| 4 | Введення електронних документів в електронний архів, проектування маршрутів руху документів та обміну даними               | Правильність введення документів з паперового носія та обробка інформації в графічному вигляді відповідно до комп. технологій | Відсутність ефективного контролю як за роботою окремих чиновників, так і за діяльністю бюджетною установою |
| 5 | Гарантія розгляду документів, забезпечення контролю виконання документів, підвищення ефективності роботи і зниження витрат | Юридична обґрунтованість та доказовість отриманої інформації  | Високі витрати на інфраструктуру збереження і руху паперових документів                                    |
| 6 | Підвищення якості рішень за рахунок надання повної документаційної бази  | Контроль за правами доступу та захисту електронних даних  | Висока трудомісткість рутинних операцій і брак часу на підготовку рішень                                   |

Принципи побудови та ключові критерії ефективності «електронного документування» господарських операцій для всіх суб'єктів господарювання державного сектору в Україні проілюстровано на рис. 1.



Рис. 1. Принципи побудови і функціонування та критерії ефективності системи «електронного документообігу» в Україні [5, с.1–2]

Етапи по запровадженню та функціонуванню системи «електронного документообігу» в Україні на державному рівні зображено в табл. 3.

Таблиця 3

Етапи запровадження «електронного документообігу» на державному рівні [1; 3, с.1–3; 5]

| Етапи запровадження  | Сучасний стан, проблемні питання та рекомендації щодо його розвитку   |
|--|---|
| 1  | 3   |
| <p>Етап I: Утворення Web-сайтів, мережевих засобів, інтегрованих систем управління даними;</p> <p>Етап II: Введення та реєстрація електронних документів в базі даних;</p> <p>Етап III: Проектування маршрутів руху документів;</p> <p>етап IV: Перевірка юридичної обґрунтованості, доказовості та інформаційної цілісності облікової інформації;</p> <p>Етап V: Обмін даними, взаємодія на всіх рівнях та забезпечення безпеки даних та прав доступу;</p> <p>Етап VI: Гарантія розгляду документів та прийняття рішень;</p> <p>Етап VII: Цільове спрямування документів та передача в електронний архів на зберігання;</p> <p>Етап VIII: Контроль за операціями.</p> | <p>Україна, нині перебуває на етапі поступового переходу до появи повноцінної інтерактивності з можливістю здійснювати операції в «он-лайн». Для подальшого розвитку потрібно забезпечити об'єднані портали міністрств, відомств та створити цілісну електронну систему державного управління.</p> <p>Для подолання проблем у напрямку запровадження обігу електронних документів (табл. 2), необхідно дотримуватись принципів побудови та критеріїв ефективності (рис. 1). Одночасно, потрібно: спроектувати маршрут руху документів та обміну даними, відмінити непрямі напрямки руху, сформулювати графік електронного документообігу між суб'єктами державного сектору та контролювати всі процеси.</p> |

Таким чином, ідея електронного документообігу вже зараз створює добрі технологічні передумови для підвищення якості державного управління та сприяє утворенню цілісної електронної системи документообігу в державному секторі України.

Важливість впровадження такої системи зумовлюється потребою у покращенні результативності роботи працівників бухгалтерських служб та підвищенні ефективності роботи державних органів.

**Висновки і перспективи подальших розробок.** На основі проведених наукових досліджень та спостережень можна сформулювати такі висновки та пропозиції:

- якість та ефективність державного управління в Україні значною мірою залежить від рівня інтегрованості системи «електронізації документування» господарських операцій та електронного керівництва урядом в інформаційному суспільстві на якісному європейському рівні та від злагодженої та безпечної взаємодії між державними органами на всіх рівнях;
- проведено детальний аналіз чинної нормативно-правової бази України з метою окреслення сутності «електронного документообігу» та надано йому коротку характеристику;
- визначено основні причини утворення та переваги від функціонування інтегрованої системи «електронного документообігу» на державному рівнях та описано особливості державної регламентації цих процесів;

- обґрунтовано ключові критерії ефективності документаційних операцій для всіх суб'єктів господарювання державного сектора України;
- визначено етапи запровадження та функціонування електронного документообігу для суб'єктів господарювання державного сектора;
- запропоновано сформулювати чіткі критерії ефективності та методичні вказівки з регулювання цих процесів на державному рівні для нашої держави.

#### **Список використаної літератури**

1. Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві / [монографія] / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х.: ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – 312 с.
2. Пронь Н. О. Документування в Україні: сучасний стан та напрямки наукових досліджень: наук. праці Кіровоградського національного технічного університету / Н. О. Пронь // Економічні науки. – Вип. 20. – Ч.1. – Кіровоград: КНТУ. – 2011. – С. 47–52.
3. Сушко Д. С. Застосування комп'ютерних технологій у ході проведення аудиту балансу / Д. С. Сушко // Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: економічні науки. – 2006. – № 2 (36). – С. 116–122.
4. Хорунжак Н. М. Проблеми та перспективи комп'ютеризації обліку в бюджетних установах / Н. М. Хорунжак // Економіка і регіон. – 2009. – №1 (20). – С. 142–146.
5. Послуги. Державним службовцям. Інструкції з діловодства. Електронний документообіг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/en/publication/content/1615.htm>.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.microsoft.com/Ukraine/Government/Newsletters/DocFlow/2.mspx>.
7. Електронний документообіг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.softline.kiev.ua/ua/our-services-ua/185-electronic-docflow.html>.
8. «Електронна Україна» замість України паперової [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://egov.at.ua/publ/pro\\_elektronne\\_urjaduvannja\\_v\\_ukrajini/elektronne\\_urjaduvannja/elektronnij\\_dokumentoobig/5-1-0-25](http://egov.at.ua/publ/pro_elektronne_urjaduvannja_v_ukrajini/elektronne_urjaduvannja/elektronnij_dokumentoobig/5-1-0-25).
9. Бюджетний кодекс України від 07.10.2010р. №2592–VI: [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://www.kodeksy.org.ua/budg/1.htm>.
10. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 31.05.2005р. №2599–IV: [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.
11. Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади» від 20.10.2011р. №1207: [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1306-11>.
12. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку подання та обігу електронних документів державному реєстратору» від 19.08.2011р. №2010/5: [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0997-11>.