

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**Лазарева Тетяна Сергіївна**

**ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ  
ДІЛОВОДСТВА ТА ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В УМОВАХ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність дослідження.** На сьогодні електронне документознавство, в якості сучасного документознавчого напрямку, потребує якісного й нового теоретичного та практичного дослідження й охоплює коло важливих проблем, які необхідно вирішувати. Сьогодні питання необхідності автоматизації управління документообігом давно набуло статусу найактуальнішого, особливо тоді, коли на часі постає необхідність розвитку нашої держави як сучасної, інформаційно-розвиненої та демократичної.

Сьогодні більшість підприємств, установ та організацій публічної влади впроваджують у себе системи електронного документообігу, що дозволяє на власному досвіді оцінити переваги нової технології роботи з документами. Слід також зазначити, що розвиток цифрової економіки неможливий без належної організації діловодства та електронного документообігу.

Для ефективного запровадження електронного документообігу є актуальним забезпечення належного законодавчого та правового регулювання цього питання, оскільки він є головним засобом комунікації органів публічної влади як між собою, так і з громадянами нашої держави та засобами масової інформації. Розвиток інформаційних технологій та їх використання з метою обміну інформацією кардинально змінили ставлення до організації діловодства в усьому світі. Тому правове регулювання документування інформації та її обігу у сучасних телекомунікаційних мережах стають актуальними не тільки для окремих держав, а й для міжнародного співтовариства.

Крім цього, запровадження електронного документообігу, який включає в себе певні етапи – це і створення документу, і надсилання та подальше використання та його збереження, є найефективнішим засобом скоротити кількість витрат, пов'язаних з паперовим документуванням інформації.

Крім цього, передумовою інтеграції до Європейського союзу, до якої прямує наша держава, є дотримання певних правил та принципів, таких як прозорість та відкритість діяльності органів влади та управління державними процесами. А інформатизація сприятиме реалізації цих принципів, тож сьогодні необхідно максимально наблизити нашу законодавчу базу до норм міжнародної інформаційної політики.

Проблемами щодо ефективного впровадження електронного документообігу в організацію на сучасному етапі займаються як зарубіжні так і вітчизняні науковці, зокрема: Г. Асеев, М. Бобильова, В. Боркус, Ю. Вітін, М. Ларін, О. Матвієнко, В. Тихонов, І. Юшин. Так, В. Боркус досліджує питання адаптації кращих практик зарубіжного досвіду щодо впровадження електронного документообігу у вітчизняних умовах. Натомість, М. Ларін вивчає питання нормативно-методичного врегулювання запровадження електронного документообігу. Дослідники І. Тихонов та І. Юшин акцентують увагу на дослідженнях необхідності подальшого збереження електронних документів на підприємствах та установах. Діловодство в юриспруденції вивчали А. Єрух, Ю. Козьяков, Г. Ожегова, С. Фурса тощо. Історичні аспекти розвитку діловодства можна дослідити в роботах В. Вельдбрехта, С. Кулешова, Т. Кузнецова, Т. Бикова, Є. Плешкевича та ін. При цьому, проблеми належної організації діловодства та електронного документообігу в Україні вивчені ще недостатньо.

Всебічне вивчення й аналіз обраної теми проводилась на основі законодавчих та нормативно-методичних документах, опублікованих джерелах, довідковій,

дослідницькій, науковій літературі, періодичних видань та спеціальній літературі. В процесі написання роботи було використано широке коло джерел в області документального забезпечення управління: Конституція, Кодекси, закони, державні стандарти, методичні рекомендації в сфері організації документообігу тощо.

**Об'єктом дослідження** є особливості розвитку діловодства та документообігу в умовах європейської інтеграції.

**Предметом дослідження** є державне регулювання діловодства та електронного документообігу.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є електронний документ, проблеми його зберігання, шляхи запровадження та перспективи розвитку електронного документообігу в умовах євроінтеграції України.

Для реалізації зазначеної мети в дисертації були поставлені і вирішені наступні **завдання:**

- проаналізувати структуру, функції, ознаки та властивості електронного документообігу;
- здійснити аналіз нормативно-правової бази регулювання діловодства та електронного документообігу;
- визначити основні проблеми запровадження державного електронного документообігу в Україні;
- окреслити теоретично-методичні засади формування системи електронної документації та електронного документу;
- розробити рекомендації щодо вдосконалення організації діловодства та електронного документообігу.

**Методи дослідження.** В якості основних методів при написанні роботи застосовувалися методи системного і функціонального-структурно аналізу, порівняння, аналіз і синтез, моделювання; історичний метод використано для здійснення цілісного підходу щодо вивчення електронного документообігу, розгляду його у виникненні та розвитку, історичного становлення; термінологічний метод – для термінологічного аналізу основних понять у сфері електронного документообігу; метод порівняльного аналізу використано для встановлення спільного та відмінного між електронним та традиційним документами; також здійснено аналіз та узагальнення наукових доробків учених щодо сфери діловодства та електронного документообігу. Комплексне використання цих методів дозволило якісно та ефективно дослідити дану тему.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що за результатами дослідження обраної теми розглянуто особливості вітчизняного розвитку державного регулювання організації діловодства та електронного документообігу в умовах євроінтеграції та розроблено ряд рекомендацій щодо вдосконалення цього питання; впровадження електронного документообігу виступає одним з пріоритетних завдань органів влади, успішна реалізація якого дозволить забезпечити перехід на більш вищий рівень роботи як державних службовців, так і представників організацій.

**Апробація результатів дослідження.** Матеріали магістерської роботи стали підґрунтям для написання тез доповідей на конференцію «Могилянські читання-2020» на тему «Адміністративно-правове регулювання організації діловодства та електронного документообігу у сфері публічного управління в умовах європейської інтеграції України».

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що висновки та пропозиції, викладені в роботі, можуть бути використані в роботі як органів державного управління, так і місцевого самоврядування та в установах інших форм власності. Матеріали також знайдуть своє місце у процесі викладання таких дисциплін, як «Публічне управління», «Публічна служба» при підготовці фахівців з публічного управління.

**Структура роботи.** Робота складається із вступу, трьох розділів, що складаються з двох підрозділів, висновку, списку використаних джерел (найменувань). Повний обсяг роботи становить 99 сторінок, з яких 80 – основний текст.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У першому розділі *«Теоретичні основи державного регулювання організації діловодства та електронного документообігу»* висвітлено теоретичні підходи державної політики організації діловодства та електронного документообігу у сфері публічного управління в Україні.

Підрозділ 1.1. *«Основні теоретичні підходи щодо організації діловодства та електронного документообігу»* присвячений теоретичному аспекту дослідження даного питання. Всебічне вивчення й аналіз обраної теми проводилось на основі законодавчих та нормативно-методичних документах, опублікованих джерелах, довідковій, дослідницькій, науковій літературі, періодичних видань та спеціальній літературі. Важливою групою джерел для написання магістерської роботи є напрацювання вітчизняних та зарубіжних авторів. Розглянувши та проаналізувавши основні терміни та поняття магістерської роботи, можемо стверджувати, що належна організація системи діловодства є важливим фактором в роботі з управлінськими документами як в публічному управлінні, так і в будь-якій сфері діяльності. Зроблено висновок, що не існує чітко визначених понять та тлумачень «діловодства» «документу» «електронного документу», «електронного документообігу» та «електронного архіву». Відсутнє як законодавчо затверджене остаточне їх визначення, так і серед науковців і фахівців також немає одностайної думки з приводу визначення цих понять. Тому сьогодні є досить актуальною необхідність продовжувати дослідження в цьому напрямку, також слід виробити єдину концепцію та впровадити її у законодавство в подальшому.

Підрозділ 1.2. *«Особливості державного регулювання організації діловодства та електронного документообігу»* присвячений правовим підставам електронного документообігу, нормативно-правовим актам, міжвідомчим методичним документам. Встановлено, що джерелами юридичного регулювання діяльності є Конституція України, Цивільний кодекс України, спеціальні закони в сфері інформації та інформатизації, галузеві закони, Постанови КМУ, акти міністерств і відомств, а також міжнародні нормативні акти. Зроблено висновок, що подальший розвиток системи документообігу тісно пов'язаний з реалізацією державної політики у сфері інформатизації та електронного урядування. Зазначено, що сучасні нормативно-правові акти, які стосуються організації діловодства та електронного документообігу в сфері публічного

управління, мають ряд розбіжностей та, як наслідок, потребують проведення ретельного аналізу для ефективного прийняття управлінських рішень в публічному управлінні. Наголошено на тому, що варто звернути увагу на аналіз нормативної бази, адже на шляху до Євроінтеграції, Україні вкрай необхідна адаптація нормативно-правових актів до законодавства ЄС.

У другому розділі «Європейський досвід державного регулювання організації діловодства та електронного документообігу» проаналізовано європейський досвід запровадження електронного документообігу, е-врядування та побудови інформаційного суспільства, розкрито етапи запровадження міжнародних стандартів документообігу в державних установах України до європейського стандарту.

У підрозділі 2.1. «Організаційні особливості діловодства та електронного врядування в країнах Європейського Союзу» розглянуто моделі побудови держуправління з використанням систем e-Government. Розглянуто цифровий досвід Швеції, як однієї із провідних країн світу та Естонії, якій часто приписують найпрогресивнішу модель електронного уряду в Європі.

Досліджено правові засади запровадження е-врядування в країнах Євросоюзу, проаналізовано діяльність інституцій та досліджено базові програми із запровадження цифрової економіки в Європі: Конвенція Генеральної Асамблеї ООН, «Рекомендації Європейській Раді: Європа і глобальне інформаційне суспільство» («Доповідь Бангеманна»), План дій «Електронна Європа» на основі документів Європейської Комісії – «Ініціатива e-Eurore» і «Стратегія працевлаштування в інформаційному суспільстві», ініціатива «i2010: Інформаційне суспільство та медіа для подальшого зростання і нових робочих місць». Зроблено висновок, що європейські країни бачать величезний потенціал у розвитку і застосуванні ІКТ в управлінні державою та встановлено, що пріоритетним напрямком розвитку країн-членів ЄС є формування єдиного інформаційного простору і поглиблення процесів інформаційної та економічної інтеграції.

У підрозділі 2.2. «Запровадження міжнародних стандартів документообігу в державних установах України до європейського стандарту» досліджено процес запровадження норм міжнародних стандартів та стандартів ЄС при переході на електронний документообіг у державних установах України. Розглянуто норми законодавства, Стратегії та Концепції із запровадження е-врядування та ЕД: Декларація ЄС щодо України, Угода про партнерство і співробітництво, Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, Програма «Електронна Україна», Національна стратегія розвитку інформаційного суспільства, Концепція розвитку електронного урядування в Україні, Концепція Національної програми інформатизації, тощо. Відмічено, що всі ці складові системи правових принципів співпраці України та ЄС відрізняються юридичною силою, правовою природою, колом суб'єктів правотворчої діяльності та межами дії, а разом охоплюють загальні правові досягнення та основу розвитку взаємовідносин України та ЄС.

Зазначено, що Україна враховує досвід іноземних держав у сфері запровадження та розвитку державного управління з використанням електронного врядування. Вітчизняний ринок інформаційно-комунікаційних технологій знаходиться в стані активного становлення і за сприятливих умов може стати фундаментом розвитку інформаційного суспільства в Україні.

**У третьому розділі** *«Шляхи вдосконалення державного регулювання електронного документообігу в умовах Європейської інтеграції України»* розкрито проблеми та перспективи запровадження державного електронного документообігу в Україні.

У підрозділі 3.1. *«Проблеми запровадження державного електронного документообігу в Україні»* досліджено проблеми та недоліки при переходу до електронного документообігу, встановлено, що брак коштів на оновлення комп'ютерної техніки та встановлення програмних засобів є головним фактором, який стримує процес інформатизації управлінських процесів. Через це є великий ризик втрати чи витоку інформації. Зазначено, що перехід до електронного документообігу не може пройти одночасно для усіх державних структур та юридичних осіб України, тому традиційний і електронний документообіг мають співіснувати за чіткими правилами конвертації паперових документів в електронні і навпаки.

У підрозділі 3.2. *«Перспективи покращення електронного документообігу в публічному управлінні»* досліджено процеси автоматизації ділових процесів в органах державної влади та запровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади. На прикладі Головного управління Держгеокадастру у Миколаївській області дослідили, як на практиці працюють Європейські принципи та стандарти надання послуг, дослідили можливості використання інформаційних засобів здійснення електронного документообігу з використанням автоматизованої системи управління документами «ДОК ПРОФ». Розкрили досягнення ДП «Державний центр інформаційних ресурсів України» у сфері інформатизації та автоматизації управлінських процесів в органах державної влади. Висвітлили деякі досягнення у сфері інформатизації за матеріалами звітів за 2018 та 2019 роки «Про виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки».

Зроблено висновок, що сьогодні є значні досягнення у розробці та запровадженні систем електронної взаємодії органів влади. Та використання автоматизованих систем документообігу та СЕВ ОБВ дає можливість упорядкувати та оптимізувати документообіг, організувати діловодство на належному рівні.

## **ВИСНОВКИ**

В ході дослідження та написання роботи були вивчені можливості, які надаються сучасними системами ЕД. Проаналізовано та розкрито понятійно-категоріальний апарат у сферах ЕД, електронного врядування, інформатизації та цифровізації. Акцентовано увагу на кількісному та якісному дослідженні нормативно-правових актів та висвітлено особливості вживання вищезазначених понять. Досліджено напрямки державної політики України у сфері запровадження та розвитку інформаційного суспільства та електронного врядування шляхом оцінки законодавчих актів. Вивчено основні напрямки діяльності у сфері е-врядування та проаналізовано результати запровадження інформаційних технологій в країнах Європейського Союзу. На прикладі Головного управління Держгеокадастру у Миколаївській області розкрито особливості застосування системи управління документами «ДОК ПРОФ» та системи електронної взаємодії органів виконавчої влади.

За результатами дослідження були зроблені наступні висновки:

1. У сучасній розвиненій державі системи електронного документообігу є обов'язковим елементом інформаційної інфраструктури. За його допомогою підвищується

ефективність діяльності установ та організацій, органів державної влади та ОМС. В органах публічного управління на базі технологій ЕД швидко вирішуються завдання внутрішнього управління, міжвідомчої взаємодії та взаємодії з громадянами та установами.

2. Нормативно-правові акти українського законодавства щодо розвитку інформаційного суспільства в цілому відповідають основним принципам та стратегічним орієнтирам сучасного глобального інформаційного розвитку. Враховано Європейські принципи прозорості, правомірності, відкритості, забезпечення гарантування інформаційної безпеки та захисту персональних даних. Проте є актуальним оновлення та доопрацювання нормативних актів з питань розвитку інформаційного суспільства. Наприклад, потребує оновлення ЗУ «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», а ЗУ «Про національну програму інформатизації» та ЗУ «Про Концепцію Національної програми інформатизації» фінансово не забезпечені, тому за своїм змістом нагадують лише наміри та не мають жодного впливу на задекларовані ними процеси.

3. Угода про асоціацію України з Європейським Союзом дала перший поштовх до адаптації українського законодавства до міжнародних стандартів. Прийнято ряд Законів та актів Уряду з питань імплементації законодавства (Постанова «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС», ЗУ «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС», тощо). В рамках переходу до е-врядування, у 2018 році Типовою Інструкцією №55 регламентоване обов'язкове здійснення документообігу в електронному вигляді, у 2020 році прийнято ЗУ «Про електронні довірчі послуги», яким передбачено застосування кваліфікованого електронного підпису, який є вдосконаленим електронним підписом та більш надійним ніж ЕЦП.

4. З прийняттям у 2017 році Концепції розвитку електронного урядування в Україні розпочалася розробка Системи електронної взаємодії в органах виконавчої влади, яка дає можливість оптимізувати процеси організації діловодства та значно економити бюджетні кошти. Оскільки інтеграція до СЕВ ОБВ відбувається лише за умови здійснення електронного документообігу з використанням автоматизованих систем управління документацією, не всі органи державної влади мають можливість підключення до СЕВ ОБВ. Причиною цьому є низький рівень матеріального забезпечення технологічних процесів, застаріла техніка, яка потребує осучаснення та модернізації.

5. В Україні реалізуються принципи оперативності, прозорості, доступності державних послуг, забезпечено механізм отримання державних послуг в електронній формі в режимі он-лайн, при цьому забезпечується захист персональних даних. Активно висвітлюється інформація щодо результатів розгляду запитів та звернень громадян та юридичних осіб на сайтах та веб-порталах державних установ.

В ході дослідження було розроблено рекомендації щодо вдосконалення ЕД як ключового елементу е-врядування в умовах інтеграції України до Європейського союзу:

–реалізацію державної політики здійснювати з врахуванням позитивного досвіду країн-членів Європейського союзу з питань запровадження та розвитку інформаційних технологій та електронного врядування;

–під час здійснення законотворчої діяльності проводити ретельний аналіз понятійно-категорійного апарату з питань запровадження е-врядування та організації документообігу з метою подальшого ідентичного тлумачення норм законодавчих актів;

–здійснювати правову оцінку законодавчої бази на предмет дотримання норм міжнародного права та гармонізації до міжнародних та Європейських стандартів, здійснювати запровадження єдиних стандартів та методик, які регламентують питання ЕД;

–органам публічного управління проаналізувати переваги здійснення документообігу в електронному режимі з запровадженням автоматизованих систем управління документами та інтегрованої системи взаємодії органів виконавчої влади;

–центральним органам виконавчої влади здійснювати моніторинг наявних можливостей технічних засобів, враховувати пропозиції щодо фінансування витрат на оновлення та модернізацію техніки з метою запровадження ІТ-технологій.

Підсумовуючи, слід сказати, що врахування вищезазначених рекомендацій дасть можливість підвищити ефективність здійснення реформ державного управління шляхом запровадження інформаційних технологій управління документацією. Інформатизація управлінських процесів всіх без виключення органів публічного управління буде значним поштовхом для подальшого розвитку електронного врядування та наближення нашої держави до Європейського Союзу.

### **Анотація**

Магістерська робота присвячена актуальній темі як «Особливості організації діловодства та електронного документообігу в умовах Європейської інтеграції України».

У межах дослідження визначено, що в умовах інтеграції України до Європейського союзу, запровадження електронного документообігу як ключового елементу е-врядування та розвитку інформаційного суспільства є вкрай важливим. Державна політика регулювання електронного документообігу як основного механізму взаємодії органів публічного управління здійснюється з урахуванням норм Європейського права та стандартів ЄС.

В дослідженні проаналізовано нормативно-правову базу ЕД, е-врядування та інформатизації управлінських процесів у різних сферах економіки та суспільства, висвітлено проблеми та недоліки особливостей запровадження електронного документообігу. Були розроблені рекомендації щодо організації діловодства та вдосконалення електронного документообігу в умовах Європейської інтеграції України в публічному управлінні.

**Ключові слова:** документ, електронний документ, електронний документообіг, діловодство, система електронної взаємодії органів виконавчої влади, електронне врядування, інформаційний розвиток суспільства, електронний цифровий підпис, кваліфікований електронний підпис, електронні довірчі послуги.

### **Summary**

The master's thesis is devoted to the current topic as «Features of the organization of office work and electronic document management in the context of European integration of Ukraine».



The study identified that in the context of Ukraine's integration into the European Union, the introduction of electronic document management as a key element of e-government and information society development is extremely important.

The state policy of regulating electronic document management as the main mechanism of interaction of public administration bodies is carried out taking into account the norms of European law and EU standards.

The study analyzes the regulatory framework of ED, e-government and informatization of management processes in various spheres of economy and society, highlights the problems and shortcomings of the introduction of electronic document management. Recommendations for the organization of office work and improvement of electronic document management in the context of Ukraine's European integration in public administration were developed.

**Key words:** document, electronic document, electronic document circulation, office work, system of electronic interaction of executive bodies, e-government, information development of society, electronic digital signature, qualified electronic signature, electronic trust services.