

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.2.15>**Людмила Асанова,**аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Національної академії внутрішніх справ

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОКУМЕНТООБІГУ В НАЦІОНАЛЬНОМУ АНТИКОРУПЦІЙНОМУ БЮРО УКРАЇНИ

Розвиток суспільства має відображення на соціально-економічні процеси, що неможливі без процесу управління, який є важливим чинником для забезпечення якісного функціонування державної влади та органів місцевого самоврядування. Існує велика кількість праць, присвячених дослідженню різних аспектів способів документування інформації, його формам, видам, але необхідно констатувати, що у юридичній літературі недостатньо описана проблематика електронного документування правоохоронних органів, зокрема Національного антикорупційного бюро. Метою статті є огляд організаційно-правового забезпечення документообігу Національного антикорупційного бюро України. Правове регулювання є одним з важливих елементів, який визначає порядок та впливає на ефективне впровадження і функціонування документообігу в установі. Під час правового регулювання враховуються основоположні норми, дефініції і механізми, які необхідно застосовувати під час переходу до чергового етапу на шляху до електронного документообігу. Необхідність детальної регламентації правового регулювання викликана потребою визначення рівнів доступу користувачів системі електронного документообігу (СЕД), порядку, способу зберігання документів та захисту інформації, наявної в СЕД. Нормативно-правову основу формування і функціонування системи документообігу у Національному бюро складають: Конституція України, закони, укази і розпорядження Президента, постанови Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові документи, що регламентують здійснення діловодства, регулюють відносини у галузі надання інформації, інформаційної безпеки тощо, локальні акти Національного бюро щодо ведення документообігу та інші джерела права у цій сфері. Встановлено, що у сучасний період нормативно-правові акти не завжди чітко та повністю описують норми права, що призводить до появи значної кількості підзаконних актів, внесення змін та прийняття численних доповнень. Створення нових нормативно-правових актів в умовах перехідного періоду до електронного документообігу в період дії сучасного законодавства спричиняє неоднозначність тлумачення або протиріччя їх один одному. З огляду на наведене можливо прогнозувати, що попередження виникнення суперечливих трактувань наявних положень та впровадження норм сучасного законодавства у сфері діловодства, забезпечення правильності оформлення документів, обґрунтованість використання форм і дотримання необхідних реквізитів документів можливе за допомогою створення принципово нових документів, спрямованих на врегулювання особливостей діловодної сфери Національного бюро. Істотно новий підхід до підготовки такого акта забезпечить координацію роботи як структурних підрозділів, так і окремих працівників Національного бюро, а також установ, з якими НАБУ взаємодіє.

**Ключові слова:** впровадження новітніх технологій, документування інформації, електронний документообіг, правоохоронні органи, управління, організаційно-правове забезпечення, процесуальні строки, Національне антикорупційне бюро України, діловодство.

**Постановка проблеми.** Необхідно зазначити, що з початку запровадження в Україні автоматизованих процесів документообігу і досі залишається багато відкритих питань та суперечностей з цього приводу. Здійснення організаційно-правового забезпечення у новостворених органах потребує вивчення сучасної нормативної бази, виокремлення, поєднання та відображення положень щодо діловодства установи у локальних документах, які регулюють цю сферу.

Саме питання взаємодії правоохоронних органів щодо обміну інформацією в електрон-

ному вигляді через систему взаємодії, яка містить відомості про безпосередньо виконувану ними функцію, стало новелою та потребує свіжих поглядів щодо вивчення та вирішення.

Розвиток технологій, істотні зміни, необхідні для подальшого ефективного існування електронного документообігу.

У своєму практичному посібнику «Діловодство» для ефективної організації діловодства С. Сельченкова [6] пропонує його ідеально поділити таким чином:

– документування (фіксування інформації, складання та оформлення документів);

– робота з документами (одержання-відправлення, опрацювання, реєстрація, контроль за виконанням, облік, зберігання, використання, підготовка до передавання на архівне зберігання, знищення).

Таким чином, діловодство має охоплювати всі процеси з моменту створення документа до його знищення чи передавання на архівне зберігання. Підрозділом, який забезпечує усі діловодні процеси в установі, є служба діловодства.

Щодо документування, то паперові документи, які не містять інформацію з обмеженим доступом, не розкривають зміст кримінального провадження, не містять персональні дані та іншу охоронювану законом інформацію після отримання службою діловодства, за наявності технічного, програмного забезпечення та централізованої форми ведення діловодства мають скануватися в систему електронного документообігу установи. Електронні документи мають надходити до установи підписаними кваліфікованим електронним підписом або печаткою через Систему електронної взаємодії органів виконавчої влади до системи електронного документообігу установи. Це надаватиме змогу фіксувати інформацію на різних носіях у єдиній системі установи. Головна мета впровадження електронного документообігу спрямована не на вилучення з обігу паперових документів, а на створення достовірної бази даних та ефективного середовища управління й функціонування установи. Щодо роботи з документами, то наявні чинники психологічної готовності керівників та службовців до використання електронних аналогів «живого» підпису на документі, що значно прискорює одержання-відправлення, опрацювання, реєстрацію, контроль за виконанням, облік, зберігання, використання, а також підготовку до передавання на архівне зберігання відповідно до номенклатури справ установи, яка теж має складатися в електронному вигляді.

Соціально-економічні процеси, які відбуваються у сучасному суспільстві, неможливі без управління, яке є важливим чинником для забезпечення якісного функціонування державної влади, її органів та установ. Організація роботи з документами впливає на якість та ефективність виконання завдань будь-якої установи. За допомогою документа інформація використовується, зберігається і передається у часі і просторі, а тому з цього погляду документи можуть розглядатися як один із інструментів пізнання дійсності та її відображення. Сучасний світ важко собі уявити без потужних потоків інформації, що циркулює різними напрямками і оформ-

лена найчастіше документально. Процес управління реалізується шляхом створення і використання різноманітних документів [6, с. 313], тому вивчення діловодства як складної управлінської діяльності стає надзвичайно актуальним.

#### **Огляд останніх досліджень і публікацій.**

Організаційно-правові засади документообігу саме в Національному антикорупційному бюро України сьогодні мало досліджувалися у юридичній науці.

Загальні аспекти діловодства в установах і організаціях розглядалися у працях В. Бездрабко, А. Діденка, С. Дубової, О. Загорецької, Т. Іванової, С. Кулешова, О. Матвієнко, А. Ніколашина, І. Петрової, Ю. Палехи, В. Савицького та інших.

Питанням правового регулювання документообігу загалом приділяли увагу у працях М.С. Слободяника, Н.М. Кушнарєнка, В.В. Бездрабко, С.Г. Кулешова, Г.М. Швецової-Водки.

#### **Формулювання завдання дослідження.**

Для дотримання принципу незалежності у діяльності Національного бюро є доцільним вивчити проблему проходження у тому числі процесуальних документів, сформулювати, систематизувати єдині вимоги та стандарти, з урахуванням процедурних та процесуальних аспектів з подальшим відображенням їх у нормативних документах для практичного застосування в діловодній сфері Національного бюро як гарантії незалежності НАБУ та незаконного втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність Національного бюро.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» правову основу діяльності Національного бюро становлять Конституція України, міжнародні договори України, цей та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти [5].

Організаційне забезпечення документообігу Національного бюро впливає із норм закону «Про Національне антикорупційне бюро України», а саме відповідно до ст. 2 ЗУ основними принципами діяльності Національного бюро є:

- 1) верховенство права;
- 2) повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- 3) законність;
- 4) безсторонність та справедливість;

5) незалежність Національного бюро та його працівників;

6) підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам;

7) відкритість для демократичного цивільного контролю;

8) політична нейтральність і позапартійність;

9) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.

Відповідно до п. 8 ст. 8 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» до повноважень Директора Національного бюро поряд з іншими належить встановлення порядку реєстрації, оброблення, зберігання та знищення відповідно до законодавства отриманої Національним бюро інформації, а також вжиття заходів із запобігання несанкціонованому доступу до інформації з обмеженим доступом, забезпечення додержання законодавства про доступ до публічної інформації, розпорядником якої є Національне бюро [5].

Основу правового забезпечення документообігу Національного бюро складають відповідні закони, підзаконні та нормативні документи, що регламентують процеси документування та документообігу, а також локальні розпорядчі документи Директора Національного бюро щодо здійснення діловодства [2].

Правове регулювання документообігу є одним з важливих елементів, який визначає його порядок та впливає на ефективне його впровадження і функціонування. Під час правового регулювання враховуються основоположні норми, дефініції і механізми, які необхідно застосовувати під час переходу до чергового етапу на шляху до електронного документообігу. Необхідність детальної регламентації правового регулювання викликана потребою визначення рівнів доступу користувачів до системи електронного документообігу (СЕД), способів зберігання документів та захисту інформації, наявної в СЕД. Нормативно-правову основу формування і функціонування системи документообігу у Національному бюро складають: Конституція України, закони, укази і розпорядження Президента, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні документи, які регламентують здійснення діловодства, локальні акти Національного бюро щодо ведення документообігу та інші джерела права, які регулюють відносини у галузі надання інформації, інформаційної безпеки тощо.

Правове забезпечення документообігу має за допомогою упорядкованих юридичних засо-

бів забезпечити діловодні процеси [6]. Правове забезпечення документообігу Національного бюро має вирішити такі завдання:

– визначити вид документообігу (централізований, децентралізований, змішаний);

– забезпечити процес поточного діловодства (описати функціонал та утворити у співвідношенні до наявних завдань відповідну структуру служби діловодства та закріпити це у відповідних актах);

– розподілити функціональні ролі користувачів СЕД задля найшвидшого проходження документу та уникання дублювання функцій;

– визначити і розмежувати потоки направлення інформації на різні рівні структури Національного бюро (Директор та/або заступники Директора чи безпосередньо у структурний підрозділ до виконавця);

– окреслити процес підготовки, опрацювання документа і співвідношення його з термінами виконання і відповідальності;

– відобразити компетенції посадових осіб під час прийняття ними управлінських рішень у вигляді актів, резолюцій, звітів, доповідних записок;

– закріпити обов'язковість навчальних процесів, доведення до відома нормативно-розпорядчих актів, необхідних для виконання управлінських функцій працівниками [6, с. 2].

Видання на загальнодержавному рівні нормативно-правових актів як актуального адекватного юридичного засобу досягнення ефективного діловодства має знайти відображення у локальних актах Національного бюро та інших установ. При цьому правові норми мають забезпечити моделювання систем документообігу саме спеціальних, правоохоронних органів, формування та формалізацію їх функціональних, організаційних та інформаційних процесів, а не лише органів виконавчої влади.

Сьогодні взаємодія Національного бюро з правоохоронними та судовими органами за різними напрямками здійснення ними своїх завдань зумовлена його правовим статусом, метою функціонування, застосуванням заходів впливу, процесуальними строками, порядком внесення відомостей до ЄРДР, здійсненням оперативних та негласних (слідчих) розшукових дій та інших заходів і врегульована законами та нормативно-правовими актами.

Усі наявні нормативно-правові акти, що регламентують строки, форми, зміст та способи підготовки і підписання документів Національного бюро як правоохоронного органу, умовно можна поділити на дві частини: загальнодержавну і локальну.

Джерелом правового регулювання організації діловодства Національного бюро є загальнодержавна частина нормативно-правових актів, а саме загальне законодавство та спеціальне законодавство.

Загальне законодавство – це насамперед Конституція України, Закон України «Про державну службу», Закон України «Про поліцію», Закон України «Про оперативнорозшукову діяльність», Закон України «Про архів та архівні установи», «Про запобігання корупції», Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, постанови, розпорядження КМУ, міжнародні угоди, а також спільні накази та накази міністерств і відомств, що мають міжвідомчий характер про співробітництво.

У своїй діяльності Національне антикорупційне бюро України, як державна установа, та його працівники, як державні службовці, також зобов'язані керуватися нормативно-правовими актами загальної юрисдикції. Тобто тими документами, дія яких розповсюджується не тільки на Національне бюро та її працівників, але й на інші міністерства, відомства, установи та організації, а також на їх працівників та громадян України загалом [1, ст. 185-13].

Джерелом спеціального законодавства є Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Локальні акти Національного бюро, які регламентують документообіг:

- Інструкція з діловодства у Національному антикорупційному бюро;

- Порядок роботи з документами у Національному антикорупційному бюро України із застосуванням електронного цифрового підпису;

- Інструкція про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, у Національному антикорупційному бюро України;

- Порядок виготовлення, обліку, зберігання, використання та знищення печаток і штампів, кваліфікованих електронних печаток та електронних печаток Національного антикорупційного бюро України;

- Розпорядження Директора Національного бюро «Питання проходження у Національному антикорупційному бюро України документів у паперовій та електронній формах»;

- Порядок виготовлення, обліку, зберігання і використання бланків Національного антикорупційного бюро України;

- Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Національному антикорупційному бюро України;

- Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації, в тому числі у формі відкритих даних, у Національному антикорупційному бюро України;

- Інструкція з організації обліку та руху кримінальних проваджень у Національному антикорупційному бюро України;

- Інструкція про порядок розгляду звернень громадян, повідомлень, поданих в порядку Закону України «Про запобігання корупції», заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення або необґрунтовані активи, депутатських запитів, звернень та вимог народних депутатів України, адвокатських запитів у Національному антикорупційному бюро України та його територіальних управліннях тощо.

Документообіг Національного бюро врегульовано здебільшого локальними розпорядчими документами, дія яких поширюється лише на Національне бюро. Інші нормативно-правові акти, типові інструкції, які поширюють дію на центральні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування України, Національне бюро може застосовувати у тих процесах і питаннях, які ще не врегульовані локальними актами.

Законодавчі акти не завжди чітко та повністю описують норми права, що призводить до появи значної кількості підзаконних актів, внесення змін та прийняття численних доповнень. Створення нових нормативно-правових актів в умовах перехідного періоду до електронного документообігу в період дії сучасного законодавства спричиняє неоднозначність тлумачення або протиріччя їх один одному.

Необхідно зазначити, що відповідно до Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну та Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів від 17.01.2018 року № 55, Національне бюро розробило та затвердило локальну інструкцію з діловодства.

Характеристика процесуальних документів, які необхідно складати детективам НАБУ, та терміни їх підготовки і опрацювання частково описані в Кримінальному процесуальному кодексі України або інших, у тому числі спільних чи локальних нормативних документах правоохоронних органів, які пройшли затвердження Міністерством

юстиції України і мають поширюватися у просторі і часі на коло осіб.

Як, наприклад, відповідно до ст. 1.9. розділу I Інструкція про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні, затверджена спільним наказом Генеральної Прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства Юстиції України від 16.11.2012 № 114/1042/516/1199/936/1687/5, визначає, що процесуальними документами щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій є постанови, клопотання, доручення, протоколи уповноваженого співробітника (працівника) оперативного підрозділу, слідчого, прокурора, а також ухвали слідчого судді [8]. Щодо способу підготовки, передачі, реєстрації та строків виконання таких документів, то таку інформацію необхідно з'ясувати в інших нормативних документах.

Наприклад, правовими підставами складання протоколу про адміністративне правопорушення працівниками Національного бюро є стаття 185-13 «Невиконання законних вимог посадових осіб Національного антикорупційного бюро України» Кодексу України про адміністративні правопорушення та затверджений Директором Національного бюро перелік осіб, які уповноважені складати такий процесуальний документ.

У КУпАП визначено, яким чином складається протокол про адміністративне правопорушення. Оформлення процесуального документа про вчинення діяння, яке містить ознаки правопорушення, здійснюється уповноваженою особою. Зміст протоколу про адміністративне правопорушення визначений в ст. 256 КУпАП. Під час складання протоколу про адміністративне правопорушення в ньому необхідно зазначити такі обов'язкові реквізити: дату й місце його складання, посаду, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яку притягують до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час учинення й суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за це правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яку притягують до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Протокол про адміністративне правопорушення підписує уповноважена посадова особа, яка його склала, а також особа, яку притягують до адміні-

стративної відповідальності. За наявності свідків і потерпілих протокол про адміністративне правопорушення можуть підписати також ці особи [1]. Але, знову ж таки, зразки подібних документів мають бути уніфіковані у Національному бюро, бланки яких затверджені Директором НАБУ.

#### Висновки

З огляду на наведене можливо прогнозувати, що запобігти проблемі правового регулювання організації документообігу у Національному бюро можна за допомогою таких заходів:

1) розробка правил документування адміністративних правопорушень у Національному бюро із затвердженням відповідних бланків документів.

2) підготовка необхідних змін до Інструкції з діловодства у Національному бюро та інших локальних актів у цій сфері;

3) визначення необхідності підготовки змін до спеціального закону.

Підготовка та прийняття таких нормативних актів має на меті запобігти виникненню суперечливих трактувань наявних положень та впровадження норм сучасного законодавства у сфері діловодства, забезпечити правильність оформлення документів, обґрунтованість використання форм і дотримання необхідних реквізитів документів.

Оскільки правові норми, які регулюють порядок роботи з документами, викладено у різних НПА та іноді вони мають типовий рекомендаційний характер (типові, орієнтовні інструкції для центральних органів державної влади), не враховуючи специфіку діяльності Національного бюро, актуальним є необхідність створення принципово нового документа, спрямованого на врегулювання діловодної сфери. Істотно новий підхід до підготовки таких актів забезпечить координацію роботи як структурних підрозділів, так і окремих працівників Національного бюро, а також установ, з якими НАБУ взаємодіє.

Нові нормативні документи будуть містити усі необхідні дефініції, тлумачення та правила поведінки у тих чи інших випадках під час здійснення Національним бюро своїх функцій та підготовки окремих документів чи справ, будь-то, наприклад, кримінальні провадження або особові справи працівників Національного бюро.

#### Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

2. Інструкція з діловодства у Національному антикорупційному бюро України // Наказ

Директора Національного антикорупційного бюро України від 19.02.2019 № 26.

3. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. С. 275.

4. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22.05.2003 № 852-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. С. 276.

5. Про Національне антикорупційне бюро України. Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII.

6. Сельченкова С.В. Діловодство : практичний посібник. Київ : Інгунабула, 2009, 480 с.

7. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокурєнка; [О.М. Бандурка, О.І. Безпадова та ін. / Харківський національний університет внутрішніх справ. 2017.

8. Інструкція про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та виконання їх результатів у кримінальному провадженні. Спільний наказ Генеральної Прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства Юстиції України від 16.11.2012 № 114/1042/516/1199/936/1687/5.

### **Liudmyla Asanova. Organizational and legal support of document flow in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine**

*The development of society is reflected in the socio-economic processes that are not possible without the governance process, which is an important factor in ensuring the proper functioning of public authorities and local governments. There is a large number of works devoted to the study of various aspects of ways of documenting information, its forms, types, but it should be noted that the legal literature does not sufficiently describe the issue of electronic documentation of law enforcement agencies, including the National Anti-Corruption Bureau. The purpose of the article is to review the organizational and legal support of the document flow of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. Legal regulation is one of the important elements that determines the order and affects the effective implementation and functioning of document management in the institution. The legal regulation takes into account the basic norms, definitions and mechanisms that must be applied during the transition to the next stage on the way to electronic document management. The need for detailed regulation of legal regulation is caused by the need to determine the levels of user access to the electronic document management system (EMS), the procedure, method of storing documents and protection of information available in the EMS. The legal basis for the formation and functioning of the document management system in the National Bureau consists of: the Constitution of Ukraine, laws, decrees and orders of the President, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, other legal documents regulating office work, regulating relations in the field of information, information security, etc., local acts of the National Bureau on document management, and other sources of law in this area. It is established that in the modern period, regulations do not always clearly and completely describe the rules of law, which leads to a significant number of bylaws, amendments and adoption of numerous amendments. The creation of new regulations in the transition period to electronic document management during the period of modern legislation causes ambiguity of interpretation or contradiction between them. Based on the above, it is possible to predict that the prevention of contradictory interpretations of existing provisions and the implementation of modern legislation in the field of office work, ensuring the correctness of documents, validity of forms and compliance with the necessary details of documents is possible by creating fundamentally new documents. National Bureau. A significantly new approach to the preparation of such an act will ensure the coordination of work as structural units and individual employees of the National Bureau, as well as institutions with which NABU interacts.*

**Key words:** introduction of the newest technologies, documenting information, electronic document management, law enforcement agencies, management, organizational and legal support, procedural deadlines, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, paperwork.