

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.19>

АСАНОВА Л.М.

ДІЛОВОДСТВО ЯК ЗАСІБ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКОГО РІШЕННЯ

Визначено, що серйозна проблема полягає у відсутності чи занадто ненадійній організації паперового документообігу в правоохоронних органах. Чим більший масштаб неврегульованого, хаотичного документообігу, тим більше в установі виникає проблем, джерелом яких є саме відсутність формалізованої схеми ведення справ. Як наслідок, керівництво та службовці постійно зайняті вирішенням питань руху документів, хоча запровадження, розвиток та підтримка процесів документообігу, в тому числі електронного, мають бути належним чином організовані службою діловодства. Визначено, що для оптимізації процесів документообігу та заощадження часу працівників Національного бюро, до посадових обов'язків яких не належать функції з діловодства, окрім здійснення кваліфікованими працівниками Відділу документообігу організаційно-методичного керівництва роботою з документами та постійного контролю за станом діловодства, Національному бюро необхідно прагнути до більш централізованої роботи з документами, залишаючи за структурними підрозділами винятково ті операції, які неможливо чи не бажано централізувати через процесуальні або інші причини. Зроблено висновок, що інформація і знання є одним із стратегічних ресурсів держави, а доступ до них – одним із основних факторів соціально-економічного розвитку. У зв'язку з цим до найбільш важливих завдань кожної держави належить формування та розвиток інформаційної інфраструктури та інтеграція у глобальне інформаційне суспільство. В інформаційному суспільстві формується інформаційна культура. Сучасні інформаційні технології, проникаючи у всі сфери суспільного життя, генерують нові можливості. Прогрес у застосуванні електронної технології опрацювання документів і поступової заміни паперових форм визначається розвитком інформаційного суспільства та електронних комунікацій і насамперед Інтернету. Його доступність є ключем до застосування і розвитку електронних документів у правоохоронних органах. Це дозволить запровадити та перейти на електронні документи з використанням шаблонів, стандартів, запровадити електронні провадження, що упрозорить процедури та процеси, а також істотно підвищить ефективність праці та якість документів, що готуються у правоохоронних органах.

Ключові слова: документообіг, контроль, правоохоронні органи, передача інформації.

It is determined that a serious problem is the lack or too unreliable organization of paperwork in law enforcement agencies. The larger the scale of the unregulated, chaotic workflow, the more problems arise in the institution, the source of which is precisely the lack of a formalized scheme of doing business. As a consequence, management and employees are constantly involved in document management, although the implementation, development and support of workflows, including electronic ones, must be properly

organized by the registry. It is determined that in order to optimize the processes of workflow and save time of employees of the National Bureau, whose duties do not include the functions of recordkeeping, except for the skilled workers of the Documentation Department of organizational and methodical management of work with documents and constant control over the state of recordkeeping more centralized document management, leaving only those operations that are impossible or undesirable to centralize for procedural or other reasons. It is concluded that information and knowledge are one of the strategic resources of the state, and access to them is one of the main factors of socio-economic development. In this regard, the most important tasks of each state are the formation and development of information infrastructure and integration into the global information society. An information culture is formed in the information society. Modern information technologies, penetrating into all spheres of public life, are generating new opportunities. Progress in the application of electronic document processing technology and the gradual replacement of paper forms is determined by the development of the information society and electronic communications and, above all, the Internet. Its accessibility is key to the use and development of electronic documents in law enforcement agencies. This will allow the introduction and transition to electronic documents using templates, standards, the introduction of electronic proceedings, which will transparent procedures and processes, as well as significantly improve the efficiency and quality of documents prepared by law enforcement agencies.

Key words: *document flow, control, law enforcement, information transfer.*

Вступ. Статус Національного антикорупційного бюро України (далі – Національне бюро) регламентує однойменна стаття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» – це державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції. Національне бюро утворюється Президентом України відповідно до законодавства України.

Правову основу діяльності Національного бюро становлять Конституція України, міжнародні договори України, закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження діловодства як засобу прийняття управлінського рішення.

Результати дослідження. Інформаційно-документаційне обслуговування управлінської діяльності Національного бюро має здійснювати Відділ документообігу, до обов'язків якого входить створення комплексної системи діловодства, а саме: опису організаційних, інформаційних, технічних, технологічних процедур, які б забезпечили отримання, опрацювання, використання, зберігання, відправлення та знищення документів.

Забезпечення управлінської діяльності правоохоронних органів, органів державної влади та місцевого самоврядування характеризується тим, що встановлено правові основи документування, організації роботи з документами та їх зберігання на базі нових інформаційних технологій.

Організаційна форма діловодства у Національному бюро, де річний документообіг становить понад сто тисяч документів, є **змішаною**. Така форма організації діловодства передбачає часткову централізацію. У Відділі документообігу здійснюються операції з опрацювання вхідних і вихідних документів, реєстрація і облік документів, незалежно від способу їх надходження, реєстрація нормативно-розпорядчої документації, контроль за виконанням на підставі резолюції керівництва, а також зберігання справ.

З огляду на те, що Національне бюро – це новоутворена установа, яка має унікальні завдання, специфічний документообіг та визначену законом чисельність, **централізована** форма документообігу, хоча і найефективніша, та все ж таки можлива лише у разі запровадження електронних кримінальних проваджень та дотримання вимог щодо захисту електронних документів, а також за наявності служби діловодства як повноцінного структурного підрозділу з достатньою

чисельністю, що дало б змогу раціонально використовувати ресурс працівників інших структурних підрозділів щодо реалізації ними завдань відповідно до функціонального розподілу у Національному бюро.

Децентралізована форма організації діловодства зазвичай використовується в установах, де відсутня не лише служба діловодства, а й відповідальний за документообіг працівник. Запровадження децентралізованої форми організації діловодства ускладнює пошук документів, унеможливує контроль за їх виконанням, оскільки документація установи не становить єдиної системи і не відображається в єдиній базі даних. Своєю чергою це призводить до необґрунтованої витрати часу на виконання не властивих функцій працівниками інших структурних підрозділів, які мають забезпечувати користування документами, їх збереженість, пошук та дотримання інших процедур, пов'язаних з діловодством, тощо.

Отже, для оптимізації процесів документообігу та заощадження часу працівників Національного бюро, до посадових обов'язків яких не належать функції з діловодства, окрім здійснення кваліфікованими працівниками Відділу документообігу організаційно-методичного керівництва роботою з документами та постійного контролю за станом діловодства, Національному бюро необхідно прагнути до більш централізованої роботи з документами, залишаючи за структурними підрозділами винятково ті операції, які неможливо чи не бажано централізувати через процесуальні або інші причини.

Для ефективного виконання кожної функції у складі служби діловодства мають бути передбачені відповідні підрозділи, такі як підрозділ приймання та відправлення документів (експедиція), обліку та реєстрації, підрозділ з контролю виконання документів, підрозділ автоматизації діловодства, архівний підрозділ, підрозділ друкування та розмноження документів, підрозділ редагування тощо, що не віднайшло свого відображення в структурі Національного антикорупційного бюро України.

Інформація, яка використовується в системі сучасного державного управління, переважно оформлена документально. За допомогою документа інформація зберігається і передається у часі та просторі, а тому значна частина дій здійснюється у процесі управління шляхом створення і використання різноманітних документів. Документування та організація роботи з документами як складники процесу управління є важливими чинниками забезпечення результативності діяльності правоохоронних органів, органів державної влади та місцевого самоврядування.

Документування управлінської діяльності – це процес фіксації документа (інформації), який забезпечує виконання функцій управління, створення документів. Інформація документа фіксується на матеріальному носії для подальшого її зберігання та передавання.

У новітні часи діджиталізації, після перезавантаження правоохоронних органів та утворення нових довіра соціуму до них зросла, у зв'язку з чим й зросла кількість звернень, заяв та повідомлень про злочини. Останнє своєю чергою спричиняє збільшення документообігу установ щодо листування в процесі розслідування кримінальних проваджень.

Прогнозоване зростання обсягу необхідної для підготовки та прийняття управлінських рішень інформації, якою обмінюється Національне антикорупційне бюро України з організаціями, підприємствами та іншими правоохоронними органами, може призвести до геометричної прогресії в отриманні, обробці і зберіганні документів у більшій кількості, ніж раніше. Сьогодні, коли тривають процеси демократизації суспільних відносин, удосконалення законодавства в напрямку боротьби з корупцією та посилення захисту прав та свобод громадянина, серед інших напрямів державної політики важливе місце посідає діяльність правоохоронних органів, спрямована на забезпечення законності та правопорядку в суспільстві, боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями, охорону та захист суверенітету, політичної системи, територіальної цілісності України, прав і законних інтересів громадян, державних і громадських організацій.

Своє місце в правоохоронній діяльності посідає й судова діяльність (судочинство), яка здійснюється винятково судами. Центральне місце в системі правового захисту конституційних та інших правових цінностей належить саме судам. Діяльність судів становить універсальний механізм із захисту й охорони права, відновлення порушеного права, припинення порушення права, розгляд спорів (справ) у судовому засіданні, прозорість якої забезпечується електронним документообігом з автоматичним розподілом справ та відкритим реєстром судових засідань та судових рішень.

Окремим аспектом правоохоронної діяльності є правозахисна діяльність, яка полягає в наданні кожній особі правової допомоги у спірних питаннях, а також захисті фізичних осіб від кримінального обвинувачення, що потребує збору великої кількості інформації з різних джерел в установленому законом порядку.

Тому методи роботи з документами повинні ставати ефективнішими. За сучасних суспільних умов актуальним стає застосування електронного документообігу, якому притаманне використання сучасних інформаційних технологій та засобів телекомунікацій.

Сьогодні на ринку систем автоматизації роботи з документами представлено велику кількість продуктів з різноманітними назвами. Через чисельність і часте змішування термінів оцінити ту чи іншу систему досить важко. Головним при цьому є правильне визначення об'єкта автоматизації та функцій системи.

Об'єктом автоматизації може бути діловодство або документообіг. Діловодство – це діяльність зі створення документів та організації роботи з ними. Під організацією роботи з документами розуміють створення умов, що забезпечують рух, пошук і збереження документів. Рух документів в організації з моменту їх одержання або створення до завершення виконання або відправлення позначається як документообіг. Документообіг становить близько 15–20% діловодства. Як відомо, діловодство і документообіг є окремими випадками більш загального поняття управління документами, яке, окрім них, включає ведення великих архівів документів, їх перетворення з однієї форми на іншу (наприклад, сканування і розпізнавання або публікація в Інтернет), розмежування і контроль доступу, координацію дій співробітників, а також тісну інтеграцію з офісними і прикладними програмами, що є інструментами обробки документів. Сучасне українське діловодство здебільшого є спадком радянської системи. Залежно від виконуваних функцій розрізняють організаційно-розпорядницьке, бухгалтерське, нотаріальне, кадрове, технічне, медичне, військове та інші види діловодства. Кожний з них має свої відмітні риси, але спільним для будь-якої галузі та функції управління є організаційно-розпорядницьке (адміністративне) діловодство. Тому в разі впровадження системи автоматизації найчастіше йдеться про цей вид.

Організаційно-розпорядчі документи такі:

- організаційні – положення, статuti, інструкції, правила;
- розпорядчі – постанови, розпорядження, накази, вказівки, рішення;
- довідково-інформаційні – листи, доповідні і пояснювальні записки, протоколи, акти, огляди, звіти, стенограми, списки, переліки, реєстраційно-контрольні картки, графіки і таке інше.

Щодо системи управління, то розрізняють потоки вхідних (тих, що надходять), вихідних (тих, що відправляються) та внутрішніх документів. Кожен документ у процесі свого життєвого циклу проходить певні стадії, які мають бути автоматизовані: створення, візування та узгодження, підписання та затвердження, реєстрація, розгляд, виконання, списання у справу, збереження, знищення. На етапі створення документ не має юридичної сили і є лише проектом. Після завершення підготовки, погодження, підписання, затвердження, проставлення печатки і штампу проєкт стає власне документом, набуває юридичної чинності і може використовуватися для доказу в суді і таке інше. Усе сказане стосується паперових документів, оскільки в національній правовій системі процедура експертизи справжності, доказу в суді, система реєстрації підписів (підпису фізичної особи на паспорті) і печаток застосовуються поки тільки до паперових документів. Можливість застосування такої процедури і відрізняє документ від простого тексту на папері чи будь-якому іншому носії.

Таким чином, необхідною умовою переходу до автоматизованого документообігу є надання правового статусу електронним документам. За відсутності правової регламентації в національному масштабі можливе використання тільки закритої (не зв'язаної із системами інших установ) корпоративної системи електронного діловодства. В Україні ця проблема вирішується з ухваленням Закону «Про електронні документи та електронний документообіг», згідно з яким електронний документ – це документ, інформація в якому подана в електронній формі, що містить необхідні реквізити, зокрема електронний цифровий підпис. ЦП відрізняє електронний документ від звичайних файлів, дає змогу встановити його автентичність, тобто підтвердити, що змістова інформація документа не зазнала змін з моменту його підписання, і документ підписаний певною особою. Отже, після накладання електронного підпису документ набирає юридичної сили. За винятком випадків, передбачених законом, електронний документ і звичайний документ на папері, які є ідентичними за змістом та реквізитами, мають однакову юридичну силу. При цьому кожний з електронних примірників вважається оригіналом електронного документа.

За реалізованою концепцією розрізняють автоматизовані системи, зорієнтовані на вітчизняне і західне діловодство. Вітчизняне діловодство характеризується вертикальною спрямованістю – документ, що надходить в організацію, після реєстрації передається керівникові, який після розгляду документа накладає резолюцію із зазначенням відповідального виконавця. Далі документ надходить до відповідального виконавця, який або виконує документ, або направляє

його на виконання своїм підлеглим. Після виконання документ передається у зворотному напрямку з нижнього рівня ієрархії до верхнього, де приймається звіт про виконання. На Заході звичною є горизонтальна схема – документи відразу направляються виконавцям без доповіді вищим керівникам. Ще однією важливою відмінністю нашої практики є наявність органу, що контролює виконання документа, – перед відправленням документа відповідальному виконавцеві він ставиться на контроль. Таким чином, третя особа – діловод – завжди знає, у кого перебуває документ на виконанні і коли він має бути виконаний. Такі відмінності у веденні діловодства спричиняють суттєву різницю між системами західних і вітчизняних та російських розробників. Стосовно *завдань* управління документами і застосування ІТ чіткої класифікації систем не існує.

Можна навести такий загальний розподіл. До засобів автоматизації офісної діяльності (Office Automation) належать: текстові редактори для підготовки і коригування документів, процесори електронних таблиць, програми генерації запитів за зразком з різних БД, мережні планувальники для призначення робочих зустрічей і нарад, засоби розробки і демонстрації презентацій, словники і системи порядкового перекладу, програми відсилання і прийому факсів, електронна пошта для обміну повідомленнями і пересилання файлів. Це можуть бути окремі пакети (Word, WordPerfect, Excel, Lotus 1-2-3 тощо), інтегрований пакет програм (MS Works) або узгоджений набір пакетів (Microsoft Office або Corel Perfect Office). Для створення додатків на основі цих пакетів використовують макромови чи діалекти Basic (Word Basic, Excel Basic та інші) або єдину мову для розширення додатків, наприклад Visual Basic for Applications для продуктів Microsoft. Для багатьох пакетів характерне використання так званих «майстрів» (Wizard), які в режимі діалогу допомагають користувачеві виконати складну процедуру. Автоматизовані системи контролю виконання документів (АСКВД) призначені для обліку всієї документації установи, поставлення на контроль і контролю за виконанням документів (нагадування про наближення строків закінчення виконання документа, повідомлення про прострочені документи тощо). З цієї метою у системах передбачається ведення журналу реєстрації і контролю або реєстраційно-контрольних карток документів. Такі системи побудовані на основі персональних СКБД і використовуються персоналом з діловодства і групами контролю.

Електронні архіви – це системи автоматизації, призначені насамперед для фізичного збереження електронних копій документів та їх пошуку. Основою таких систем є персональна або клієнт-серверна СКБД. Документи зберігаються або у базі даних, або у файльовій системі. Недоліком першого варіанта є прив'язка до конкретної СКБД і складність відновлення після збоїв, а другого – низький рівень захищеності інформації. Електронні архіви забезпечують пошук як за атрибутами, так і за змістом документів і можуть включати функції з контролю за виконанням документів.

Якщо в АСКВД реалізується традиційний облік документів із заміною паперових журналів обліку на електронні, то електронні архіви передбачають принципово новий погляд на документообіг – у системі зберігаються не тільки реєстраційні та контрольні картки, а й повний текст документа і його зображення. При цьому полегшується пошук і відновлення документа, його тиражування і розсилання, заповнення полів карток і посилання на документ (дані автоматично розпізнаються з образу документа і переносяться в картку або новий документ). Водночас такий підхід вимагає більше ресурсів (насамперед пам'яті ЕОМ) і додаткового обладнання (сканер, лазерний принтер), система працює ефективно лише в умовах комп'ютерної мережі, її експлуатація ускладнюється, що підвищує вимоги до користувачів та обслуговуючого персоналу.

Носії інформації – це проблема вибору. Паперовий (неавтоматизований) документообіг пов'язаний із багатьма проблемами: великий обсяг документів; складні процеси нагромадження і реєстрації документів; труднощі щодо контролю виконання доручень, визначення поточного місцезнаходження документів та пошуку архівних документів; залежність ефективності роботи з документом від особистих якостей співробітників; втрати документів. Однак вибір носія інформації має бути обґрунтований на підставі таких факторів:

- вартість збереження інформації прямо пропорційна кількості документів і вартості збереження одного документа;
- вартість (час) пошуку необхідної інформації прямо пропорційна кількості збережених документів, якщо відсутня система індексації. Остання, зокрема у вигляді каталогу, дозволяє прискорити пошук. Найбільші можливості у цьому плані має система повнотекстового пошуку, але вона можлива тільки для електронних документів;
- вартість колективного використання інформації залежить від кількості копій документа, необхідних для колективного використання в разі одночасного доступу;

– вартість (час) передавання документа від одного робочого місця до іншого. За цією ознакою електронні документи є безперечними фаворитами.

З розвитком технологій зробити вибір все важче, оскільки пропонується використовувати «інтелектуальний папір» та «електронний папір». Вже сьогодні штрих-коди забезпечують зв'язок між папером та електронним обладнанням, яке може перевірити вид товару та його ціну. Хімічні мітки можуть допомогти в разі ідентифікації документа, а радіочастотні ідентифікатори – ще й визначити його місцезнаходження. Цифровий водяний знак у друкованому виданні може бути сприйнятий Web-камерою, а на екрані комп'ютера з'явиться знайдена в Інтернет додаткова інформація. Електронний папір своєю чергою матиме характеристики звичайного, але інформацію на ньому можна за бажанням оновлювати.

Системи автоматизації ділових процесів (САДП, системи автоматизації управління потоками робіт, workflow-системи, Workflow Management System) застосовуються насамперед для автоматизації документообігу і рутинних багатокрокових офісних операцій. Серед найбільш відомих розробок можна назвати системи Staffware, ActionWorkflow System, «OPTiMA-WorkFlow». Будь-яка САДП ґрунтується на комбінації таких технологій, як електронна пошта, управління проектами, робота з базами даних, об'єктно-орієнтоване програмування, CASE-технології. Дуже часто терміни «groupware» та «workflow» використовуються як синонімічні. Однак «groupware» є загальним терміном, який охоплює широкий спектр специфічних додатків групової роботи (календарне групове планування, спільне використання інформації, «дошки оголошень», форуми дискусій тощо). САДП є складником цієї групи додатків. Із суто технічного погляду workflow-системи одночасно обслуговують множину працівників і множину задач, тоді як groupware-додатки паралельно обслуговують множину користувачів і тільки одну задачу. Інші відмінності САДП такі:

– специфічність систем, зумовлена специфікою ділових процесів. Наприклад, на відміну від додатків календарного групового планування, які є стандартними для будь-якої організації, автоматизація ділових процесів – це технологія, яка допомагає користувачеві створювати додатки, необхідні саме йому;

– докладне визначення маршрутів, правил і ролей. Додаток колективного використання інформації стає додатком автоматизації управління потоками робіт тоді, коли визначений специфічний маршрут (наприклад, від А до В, від В до С), встановлені ролі (наприклад, А – організатор, В – юрист, С – ОПР) і зазначені певні правила («Контракт дійсний, якщо його схвалив С; якщо С його відхилив, контракт повертається до А, який вносить необхідні зміни»).

Докладніше workflow-системи розглянуто в наступному підрозділі. Системи керування (електронними) документами (Electronic / Enterprise Document Management System) вважаються універсальними (див. раніше наведене поняття «управління документами») і мають забезпечувати:

- ведення довідника користувачів на основі організаційно-штатної структури організації;
- ведення журналів реєстрації і контролю виконання документів;
- контроль термінів виконання документів, оповіщення виконавця і діловода про наближення термінів контролю та про документи, не виконані вчасно;
- збереження документів у системі;
- підтримку шаблонів документів, складених документів, версій і підверсій, перехресних посилань між документами;
- відстеження документів поза системою, виписування документів із системи;
- пошук документів за атрибутами, повнотекстовий та нечіткий пошук;
- розробку документів, включаючи колективну розробку;
- візування, узгодження та затвердження документів;
- документообіг – це усі види маршрутизації, автоматичне розсилання повідомлень, обмін повідомленнями і дорученнями усередині системи, формування реєстрів відправлення до зовнішніх організацій;
- ведення класифікаторів документів (за типом, видом тощо), довідників зовнішніх і внутрішніх організацій тощо;
- суворе розмежування повноважень у системі, підтримку ролей, протоколювання та аудит дій користувачів;
- шифрування, цифровий підпис;
- ведення справ документів, списання документів у справу, передачу справ на збереження в архів;
- формування необхідних звітів, зокрема статистичних звітів з діловодства організації.

Системи керування документами ґрунтуються на промислових СКБД (Oracle, Informix, MS SQL Server, Sybase). Документи можуть зберігатись як у БД, так і у файловій системі. Обмін документами між користувачами здійснюється підсистемою обміну і маршрутизації документів, найчастіше роль цієї підсистеми виконують workflow-системи. Часто у складі систем присутні редактори довідників, реєстраційно-контрольних карт для задання атрибутів різних видів документів. Широко відомими прикладами таких систем є DOCS Open и Excalibur EFS. Загальні вимоги до системи автоматизації діловодства / документообігу з будь-якої названої категорії такі:

- зручність і простота в адмініструванні та користуванні;
- масштабовуваність – система має підтримувати будь-яку кількість користувачів, її здатність нарощувати свою потужність має визначатись тільки потужністю відповідного апаратного забезпечення;
- розподіленість – система має підтримувати роботу з документами у територіально-розподілених організаціях, а також взаємодію з віддаленими користувачами;
- модульність – система має складатись з окремих модулів, інтегрованих між собою, що дає можливість замовникові вибирати й упроваджувати компоненти згідно зі своїми потребами;
- відкритість – система повинна мати відкриті інтерфейси для можливої доробки та інтеграції з іншими системами;
- переносимість – можливість використання на різних апаратних платформах у середовищі різного системного програмного забезпечення.

Робота саме правоохоронних органів відповідно до українського процесуального законодавства організована та побудована на опрацюванні і використанні паперових документів із так званим «живим» підписом, з необхідністю їх багаторазового копіювання, доставляння до різних структурних підрозділів, проведення спеціальних нарад, необхідністю погоджень відповідно до ієрархічної субординації та завіряння належним чином цих копій. Усі ці процедури та процеси затратні щодо персоналу, часу, фінансів і тому малоефективні щодо прийняття управлінських рішень, спрямованих на виконання установою тих безпосередніх функцій, які забезпечують її діяльність. Водночас не варто забувати про інші проблеми, пов'язані із затратами часу на тривалі пошуки необхідної інформації або документа за запитом, а також облаштуванням відповідних місць для їх зберігання.

З огляду на це перед вибором програмного продукту для правоохоронного органу необхідно з'ясувати, на яку організаційну структуру установи розрахована система (кілька структурних підрозділів чи один), визначити набір функціональних вимог до системи, можливість інтеграції її з іншими програмними продуктами установи, врахувати обсяг документообігу, кількість користувачів тощо.

Визначені технічні характеристики програмного продукту мають відповідати основній своїй меті і впроваджуватися в установах, де чітко врегульовані, достатньо описані діловодні процеси. Необхідно розробити інструкції з організації електронного документообігу з урахуванням особливостей діяльності установи, вимог законодавства, проводити навчання персоналу. Під час опису електронного документообігу установи в своїх інструкціях не варто нехтувати деталізацією процесів, конкретизацією ролей та визначенням прав та рівнів доступу до інформації, яка міститься в документах, термінів і місця її зберігання, а також способи знищення.

Аналізуючи правові засади документальної діяльності правоохоронних органів, слід зазначити, що деякі з них до сьогодні здійснюють діловодство згідно з локальними Інструкціями з діловодства, які написано було на основі тих типових, що втратили чинність. Покладаючись лише на інституційну пам'ять установи, не поспішають виписувати новітні правила, окремі акти, які б врегульовували документообіг саме правоохоронних органів, що безперечно є невіддільною частиною документообігу загальнодержавного рівня.

Відповідно до Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55, документообіг установ має здійснюватися в електронному вигляді. А положення Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади застосовуються лише до паперових документів і лише у разі наявності визначених законом підстав, які визнані обґрунтованими для створення та/або опрацювання установами документів у паперовій формі.

Для забезпечення максимальної ефективності, прозорості та оперативності прийняття управлінських рішень необхідна оптимізація та автоматизація діловодних процесів. Інформацій-

не забезпечення полягає у своєчасному наданні достовірних інформаційних ресурсів у розпорядження особи, яка розробляє або приймає управлінське рішення. Документообіг, на відміну від діловодства, є більш ширшим поняттям, що, окрім підготовки документів та роботи з ними, ще й означає виконання документами функцій інформаційного забезпечення управлінських рішень.

У своєму практичному посібнику «Діловодство» організацію діловодства С.В. Сельченко-ва [6] пропонує умовно 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.

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. Це надаватиме змогу фіксувати інформацію в 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.

Разом з тим є проблема доступу та надання інформації установам, організаціям, правоохоронним органам та впровадження електронного документообігу, яка розглядається у книзі М.С. Демкової та М.В. Фігеля [1]. Автори розглядають питання правового забезпечення інформаційної безпеки під час впровадження електронного документообігу в системи електронного уряду в Україні та розробляють власну концепцію електронного урядування.

Упровадження електронного документообігу в інформаційно-документаційні процеси постійно розвивається в різних країнах світу. Як слушно зазначає К.І. Беляков, інформаційне суспільство не є альтернативним для різних суспільно-економічних систем, як не існує альтернативи і для індустріального суспільства, у рамках якого співіснували капіталізм та соціалізм. Однак комплекс суспільно-державних підсистем, насамперед соціально-політичних та економічних, а також світогляд і філософські погляди, що сформувалися під їхнім впливом, можуть істотно впливати на терміни переходу в нову стадію цивілізації [2].

Цілком зрозуміло, що електронний документообіг є основою для багатьох напрямів діяльності установ, організацій, органів державної влади, правоохоронних органів та впровадження технології документування, документообігу, однією з основних функцій яких є надання адміністративних послуг, в тому числі за допомогою інтернет технологій.

До найбільш ефективних напрямів використання електронних технологій та електронного документообігу в традиційному діловодстві належить підготовка документів із використанням електронних технологій, що здійснюється за правилами і з використанням форм і бланків уніфікованих документів. За потреби тексти виводяться на папір і набувають відповідно до чинних правил форми документів з визначеними обов'язковими реквізитами; електронна передача інформації використовується для прискорення її доставки споживачам з подальшою можливістю виведення документів на папір; актуальним завданням є визначення місця факсимільної передачі документа в системі традиційного діловодства; електронна реєстрація надходження документів у систему передбачає включення в єдину інформаційну систему всіх документів, які створюються в організації або надходять до неї у будь-якій формі на основі єдиних правил реєстрації. До того ж на реєстраційному масиві ґрунтуються облік, пошук, контроль виконання документів без створення інших реєстраційних форм [3].

Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р. № 851-IV [4] визначено поняття електронного документа та електронного документообігу, та закріплюється визнання юридичної сили електронного документа, визначаються права, обов'язки і відповідальність суб'єктів електронного документообігу. Для запобігання про-

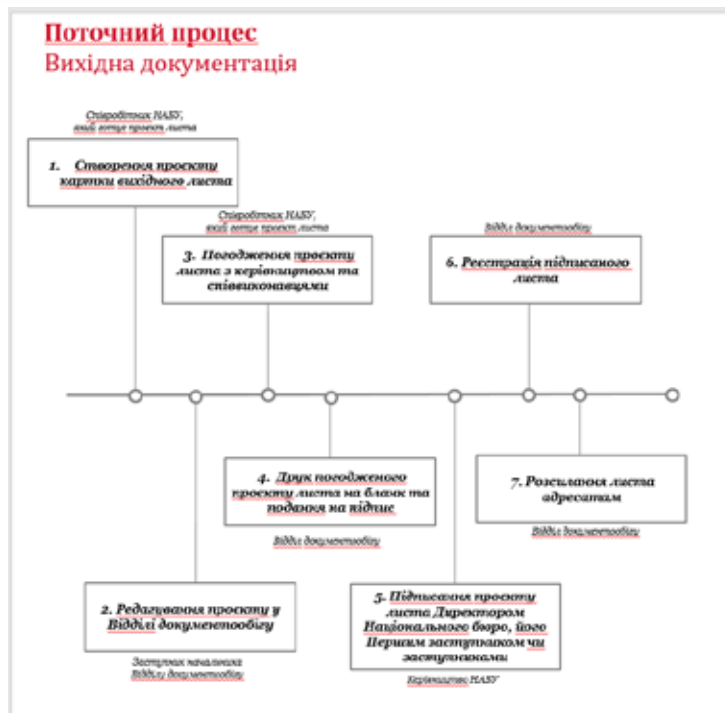


Рис. 1

Поточний процес

Нормативно-розпорядча документація (накази та розпорядження)

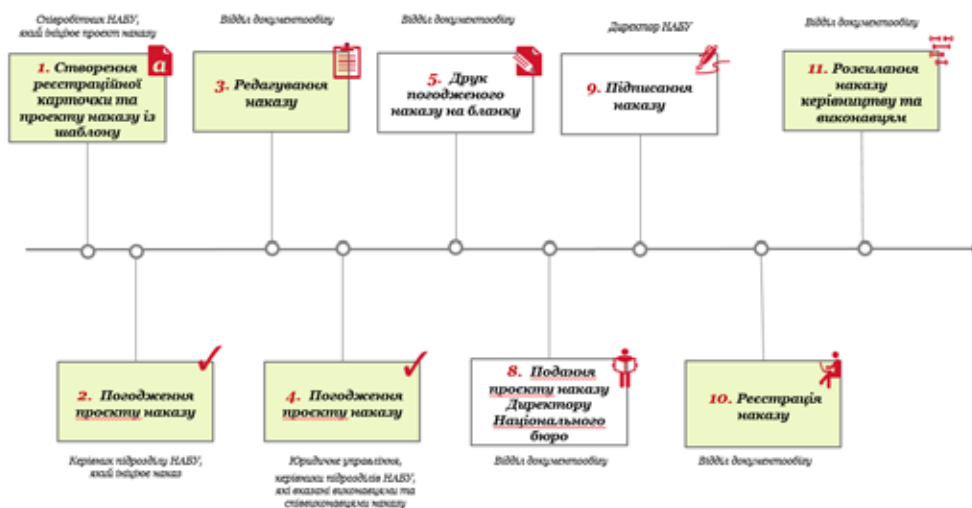


Рис. 2

блеми законодавчо врегульованої ідентифікації широкого використання електронних документів в Україні був прийнятий Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 р. № 852-IV [5].

Для запобігання проблеми доставляння та отримання документів у процесі впровадження електронного документообігу у разі постійних структурних змін в установі або перебування працівників у відпустці, відраджень, на лікарняному або інших кадрових перестановок для формалізації виробничих процесів необхідно впровадити автоматизовану кадрову інформаційно-аналітичну систему та забезпечити інтеграцію з нею системи електронного документообігу для здійснення автоматичної переадресації конкретного документа до потрібного виконавця. Оскільки наявність таких рухів в установі може затримувати передачу масивів інформації в електронному вигляді. А впроваджена система електронного документообігу здатна суттєво спростити та прискорити реалізацію виконання доручених завдань на працівників керівництвом установи.

Водночас під час впровадження електронного документообігу в діяльності правоохоронних органів необхідно враховувати високі вимоги до програмного продукту щодо забезпечення захисту та збереження цілісності даних, адресності та обмеження доступу. Мають бути чітко виписані ролі, рівні доступів та режими опрацювання документів, що затверджуються керівником установи. На жаль, рівень документування та електронного документообігу в Україні не відповідає міжнародним стандартам. Не всі системи електронного документообігу мають експертні висновки за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації та в деяких випадках не відповідають чинному законодавству.

Окремі правоохоронні органи лише намагаються створити відомчі системи електронного документообігу, на відміну від яких Національне антикорупційне бюро України має систему електронного документообігу і активно використовує її, зокрема, в управлінських цілях та є учасником Системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (далі – СЕВ ОВВ).

Сьогодні у Національному антикорупційному бюро України процеси узгодження та підписання проектів листів, нормативно-розпорядчих документів, доповідних записок в більшій кількості вже відбуваються із застосуванням електронного цифрового підпису. В окремих випадках службові записки реєструються автоматично після підписання їх у системі електронного документообігу керівниками структурних підрозділів, що прискорює прийняття управлінських рішень. Оскільки під час вирішення працівниками поставлених завдань, що стосуються дотримання процедур та прийняття процесуальних рішень у встановлені законом короткі строки,

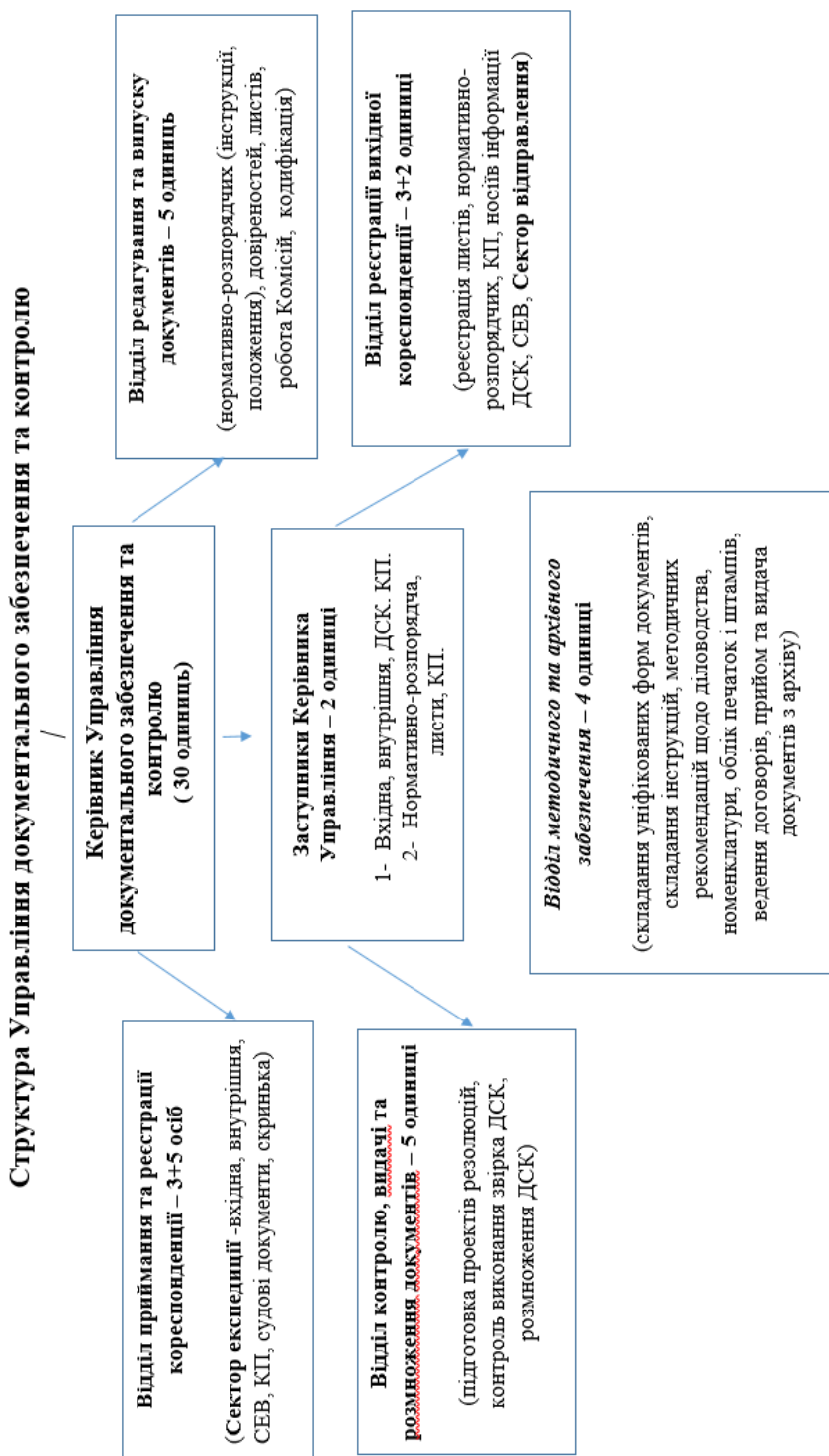


Рис. 3. Структура служби діловодства

за наявності паперового документообігу служба діловодства могла уповільнювати цей процес у зв'язку з проходженням документа спочатку на реєстрацію, потім на резолюцію, і лише після підписання резолюції керівником – на видачу до зазначеного виконавця під підпис у картці. Завдяки опрацюванню документів в електронному вигляді і підписанню їх електронним цифровим підписом із процесу підготовки документів та їх підписання з подальшою реєстрацією було виключено Відділ документообігу, що значно скоротило шлях проходження документів і є корисним для всіх учасників цього процесу (рис. 1).

Переваги процесу узгодження та опрацювання проєктів договорів, нормативно-розпорядчих документів у Національному антикорупційному бюро України очевидні. Завдяки системі електронного документообігу опрацювання проєктів документів відбувається усіма виконавцями одночасно. У разі наявності пропозицій або зауважень, файли яких прикріплюються до проєкта, є можливість їх урахування без написання додаткових службових записок, що значно скорочує процес підготовки документів та термін прийняття рішення щодо їх підписання (рис. 2).

У разі отримання або підготовки документів у паперовій формі оригінал паперового документа видається лише головному або єдиному виконавцю цього документа, а співвиконавці отримують електронні копії цього документа через систему електронного документообігу, замість розмноження паперових копій, що вивільняє ресурс працівників служби діловодства для оперативного опрацювання інших поточних документів, які надходять на реєстрацію, редагування, видачу та для забезпечення їх подальшого зберігання.

Наступна серйозна проблема полягає у відсутності чи занадто ненадійній організації паперового документообігу в правоохоронних органах. Чим більший масштаб неврегульованого, хаотичного документообігу, тим більше в установі виникає проблем, джерелом яких є саме відсутність формалізованої схеми ведення справ. Як наслідок, керівництво та службовці постійно зайняті вирішенням питань руху документів, хоча запровадження, розвиток та підтримка процесів документообігу, в тому числі електронного, має бути належним чином організована службою діловодства.

Ще однією проблемою виступає необхідність забезпечення юридичної сили електронних документів [5]. Електронні документи, які мають правові наслідки, можна супроводжувати паперовими копіями з «живим» підписом та «мокрою» печаткою. Головне, що метою електронного документообігу є не повне виключення з обігу паперових документів, а створення ефективного середовища керування й функціонування правоохоронних органів.

Питання щодо визначення структури та чисельності служби діловодства для ефективної її роботи під час впровадження електронного документообігу в установі залишається відкритим. Оскільки підрозділ розрахований лише на паперовий документообіг, він не в змозі досягнути додаткове джерело надходження документів, організувати їх попередній розгляд, приймання, реєстрацію та відправлення в установленому законом порядку. У Національному антикорупційному бюро України службу діловодства уособлює Відділ документообігу, до складу якого входять десять працівників. До завдань Відділу належить організація та здійснення усіх діловодних процесів, починаючи від початку створення документа або приймання і закінчуючи архівним зберіганням або знищенням.

Враховуючи весь обсяг завдань і функцій Відділу документообігу Національного антикорупційного бюро України, необхідно утворити таку структуру служби діловодства, яка наведена на рис. 3.

Висновки. Інформація і знання є одним із стратегічних ресурсів держави, а доступ до них – одним з основних факторів соціально-економічного розвитку. У зв'язку з цим до найбільш важливих завдань кожної держави належать формування та розвиток інформаційної інфраструктури та інтеграція у глобальне інформаційне суспільство.

В інформаційному суспільстві формується інформаційна культура. Сучасні інформаційні технології, проникаючи у всі сфери суспільного життя, генерують нові можливості.

Прогрес у застосуванні електронної технології опрацювання документів і поступової заміни паперових форм визначається розвитком інформаційного суспільства та електронних комунікацій і насамперед Інтернету. Його доступність є ключем до застосування і розвитку електронних документів у правоохоронних органах. Це дозволить запровадити та перейти на електронні документи з використанням шаблонів, стандартів, запровадити електронні провадження, що упрозорить процедури та процеси, а також істотно підвищить ефективність праці та якість документів, що готуються у правоохоронних органах.

Список використаних джерел:

1. Демкова М.С., Фігель М.В. Доступ до публічної інформації та електронне урядування. Київ : Факт, 2004. 336 с.
2. Беляков К.І. Інформатизація в Україні: проблеми організаційного, правового та наукового забезпечення : монографія. Київ : КВІЦ, 2008. 576 с.
3. Матвієнко О.В., Цивін М.Н. Основи організації електронного документообігу : навчальний посібник для студентів ВНЗ. Київ : Центр учбової літератури, 2008. 112 с.
4. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>.
5. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 травня 2003 р. № 852-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/852-15#Text>.
6. Сельченкова С.В. Діловодство : практичний посібник. Київ : Інкунабула, 2009. 480 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.20>

БУРЧЕНКО Ю.В.

**ПОНЯТТЯ Й ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ КАРАНТИНУ**

Наводяться думки різних науковців щодо визначення поняття «адміністративна відповідальність». У законодавстві України не закріплений термін «адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину», тому автором статті сформульовано поняття «адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину». Проаналізовані основні ознаки адміністративної відповідальності та наведені з приводу цього різні думки науковців. Зазначено, що адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину має власну систему законодавства, а саме: Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб», Постанова «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CO V-2». Охарактеризовані основні ознаки адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину: адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину має власну систему законодавства, суб'єктами цього правопорушення можуть бути фізичні та юридичні особи, за порушення правил карантину протоколи мають право складати органи внутрішніх справ (Національна поліція), органи охорони здоров'я, органи державної санітарно-епідеміологічної служби, посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад, правопорушення розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів. Зазначено, що фізичні особи – підприємці мають такі самі права і обов'язки, як юридичні особи, тому запропоновано доповнити ст. 44-3 КУпАП стосовно відповідальності фізичних осіб підприємців. Досліджено суть поняття «посадова особа» в законодавстві України. Зазначено, що Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить поняття «посадова особа», але встановлює відповідальність за порушення правил карантину. Згідно з цим автор статті пропонує законодавцю закріпити поняття «посадова особа» в Кодексі України про адміністративні правопорушення. У статті зазначено, які державні органи влади мають право розглядати справи про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення правил карантину.

Ключові слова: карантин, адміністративне стягнення, посадова особа, уповноважені органи публічної влади, суб'єкти правопорушення, адміністративно-господарські обов'язки.

© БУРЧЕНКО Ю.В. – аспірантка кафедри юридичних дисциплін (Навчально-науковий інститут права Національного університету водного господарства та природокористування)