

LAW

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.4.2.1>ОРГАНІЗАЦІЙНО-СТРУКТУРНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОКУМЕНТООБІГУ
В НАЦІОНАЛЬНОМУ АНТИКОРУПЦІЙНОМУ БЮРО УКРАЇНИ*Людмила Асанова**аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ (Київ, Україна)
ORCID ID: 0000-0003-2203-0457*

Анотація. Актуальність статті полягає в тому, що організація діловодства в установі здійснюється на підставі Інструкції з діловодства, номенклатури справ, правил, порядків та інших нормативних документів, які регулюють відносини у цій сфері. Форма організації діловодства у Національному антикорупційному бюро України – змішана з більшим ступенем централізації. Згідно із Положенням про Відділ документообігу ним здійснюються більшість діловодних операцій, а деякі функції, наприклад, реєстрація електронних службових записок, зберігання документів із тимчасовим терміном зберігання, виконуються структурними підрозділами. Окремим самостійним структурним підрозділом відповідно до законодавства здійснюється реєстрація звернень громадян, адвокатських запитів і запитів на доступ до публічної інформації та інших документів, визначених окремою інструкцією і відповідним положенням. Зроблено висновок, що процеси електронного документообігу апробовані та впроваджені у діяльності Національного антикорупційного бюро України та мають позитивний результат, та все ж для оптимізації обігу документів необхідно внести зміни до наявної Інструкції з діловодства, розробити технологічні інструкції та схеми, в яких відобразити послідовність підготовки проєктів документів, порядок їх узгодження, підписання, затвердження. Порядок узгодження та візування документів необхідно закріпити в таблиці форм документів та інструкції з діловодства установи, а також визначити рівні доступу працівників – користувачів системи електронного документообороту. Після врегулювання на державному рівні питання зберігання, використання та знищення електронних документів, а також їх подальшої передачі до електронного архіву необхідно розробити локальний розпорядчий документ, який би врегулював цей напрям ведення діловодства у Національному антикорупційному бюро України.

Ключові слова: інформація, документи, термін зберігання, електронний вигляд, посадові особи.

ORGANIZATIONAL AND STRUCTURAL SUPPORT OF DOCUMENT CIRCULATION
IN THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE*Liudmyla Asanova**Postgraduate Student at the Department of Public Administration
National Academy of Internal Affairs (Kyiv, Ukraine)
ORCID ID: 0000-0003-2203-0457*

Abstract. The relevance of the article is that the organization of office work in the institution is carried out on the basis of the Instruction on office work, nomenclature of cases, rules, procedures and other regulations governing relations in this area. The form of organization of office work in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is mixed with a greater degree of centralization. According to the Regulations on the Document Management Department, it performs most clerical operations, and some functions, such as registration of electronic memos, storage of documents with a temporary retention period, are performed by structural units. A separate independent structural subdivision, in accordance with the legislation, registers citizens' appeals, attorneys' requests and requests for access to public information, and other documents, which are defined by a separate instruction and relevant regulations. It is concluded that the existing electronic document management processes have been tested and implemented in the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and have a positive result. Nevertheless, in order to optimize the circulation of documents in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, it is necessary to make changes to the existing Instruction on record keeping, develop technological instructions and schemes to reflect the sequence of draft documents, their approval, signing, approval. The procedure for approval and endorsement of documents must be enshrined in the table of forms of documents and instructions on record keeping of the institution, as well as determine the levels of access of employees – users of the electronic document management system. After settling at the state level the issue of storage, use and destruction of electronic documents, as well as their subsequent transfer to the electronic archive, it is necessary to develop a local administrative document that would regulate this area of office work in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

Key words: information, documents, shelf life, electronic form, officials.

ORGANIZACYJNO-STRUKTURALNE ZABEZPIECZENIE OBIEGU DOKUMENTÓW W KRAJOWYM BIURZE ANTYKORUPCYJNYM UKRAINY

Liudmyla Asanova

*aspirant Katedry Administracji Publicznej i Administracji
Narodowej Akademii Spraw Wewnętrznych (Kijów, Ukraina)
ORCID ID: 0000-0003-2203-0457*

Adnotacja. Znaczenie tego artykułu polega na tym, że organizacja obiegu dokumentów w instytucji odbywa się na podstawie Instrukcji ds. Obiegu Dokumentów, nomenklatury spraw, zasad, regulaminów i innych przepisów regulacyjnych relacje w tym zakresie. Forma organizacji obiegu dokumentów w Krajowym Biurze Antykorupcyjnym Ukrainy jest mieszana z większym stopniem centralizacji. Zgodnie z Regulaminem w sprawie Działu Obiegu Dokumentów wykonuje on większość operacji biurowych, a niektóre funkcje, takie jak rejestracja elektronicznych notatek służbowych, przechowywanie dokumentów o tymczasowym okresie przechowywania, są wykonywane przez jednostki strukturalne. Odrębna niezależna jednostka strukturalna, zgodnie z prawem, dokonuje rejestracji wniosków obywateli, wniosków adwokackich i wniosków o dostęp do informacji publicznej oraz innych dokumentów, które są określone w odrębnej instrukcji i odpowiednim przepisie. Stwierdzono, że istniejące procesy elektronicznego obiegu dokumentów są testowane i wdrażane w działalności Krajowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy i mają pozytywny wynik. A jednak w celu optymalizacji obiegu dokumentów w Krajowym Biurze Antykorupcyjnym Ukrainy należy zmienić istniejącą Instrukcję ds. Obiegu Dokumentów, opracować technologiczne instrukcje i schematy, w których ustalić sekwencję opracowywania projektów dokumentów, kolejność ich uzgadniania, podpisania, poświadczenia. Zasady uzgadniania i przeglądania dokumentów musi być ustalona w karcie formularzy dokumentów i instrukcjach dotyczących obiegu dokumentów instytucji, a także określić poziomy dostęp pracowników – użytkowników przez system elektronicznego obiegu dokumentów. Po rozpatrzeniu na poziomie państwowym kwestii przechowywania, wykorzystywania i niszczenia dokumentów elektronicznych, a także ich dalszego przesyłania do archiwum elektronicznego, konieczne jest opracowanie lokalnego dokumentu administracyjnego, który uregulowałby ten kierunek prowadzenia dokumentacji w Krajowym Biurze Antykorupcyjnym Ukrainy.

Słowa kluczowe: informacja, dokumenty, okres przechowywania, forma elektroniczna, urzędniczy.

Вступ. Організація діловодства в установі здійснюється на підставі Інструкції з діловодства, номенклатури справ, правил, порядків та інших нормативних документів, які регулюють відносини у цій сфері. Форма організації діловодства у Національному бюро – змішана з більшим ступенем централізації. Згідно із Положенням про Відділ документообігу ним здійснюються більшість діловодних операцій, а деякі функції, наприклад, реєстрація електронних службових записок, зберігання документів із тимчасовим терміном зберігання, виконуються структурними підрозділами.

Окремим самостійним структурним підрозділом відповідно до законодавства здійснюється реєстрація звернень громадян, адвокатських запитів і запитів на доступ до публічної інформації, та інших документів, визначених окремою інструкцією та відповідним положенням.

Документи, отримані або утворені територіальними управліннями Національного бюро, реєструються й опрацьовуються у цих підрозділах.

За такої організації діловодства для належної роботи з документами у структурних підрозділах мають бути працівники, на яких поряд з іншими функціями покладаються функції діловода. Відділу документообігу необхідно забезпечити постійне організаційно-методичне керівництво роботою з документами та постійний контроль за станом діловодства у структурних підрозділах.

Питання документального забезпечення управління розглядали Г.Г. Воробйов, М.П. Ілюшенко, М.А. Комаров, С.Г. Кулешов, Н.М. Кушнарченко, В.Т. Савицький, Г.Н. Швецова-Водка.

У контексті вивчення організаційного забезпечення документообігу у Національному антикорупційному бюро України необхідно розглянути типову структуру служби діловодства, її завдання, обов'язки та функції; проаналізувавши структуру та положення Відділу документообігу Національного антикорупційного бюро України, порівняти завдання, обов'язки та функції відповідного підрозділу Національного бюро, який здійснює документальне забезпечення Національного бюро, з аналогічним типовим підрозділом; визначити співрозмірність завдань і функцій Відділу документообігу наявному структурному забезпеченню цього підрозділу; виявити особливості організаційного забезпечення документообігу Національного бюро.

Основна частина. Як зазначає Світлана Сельченкова у практичному посібнику «Діловодство», під структурою служби діловодства розуміють склад її підрозділів, їхнє співвідношення і форми взаємодії, які можуть мати характер підпорядкування та супідрядності. Під час визначення структури служби діловодства необхідно враховувати вид і групу органів управління, в яких вона створюється (Сельченкова, 2009).

Структура служби діловодства залежить від обсягу документообігу, а також технології роботи з документами (рівня автоматизації та механізації діловодних процесів).

Очевидним є застосування раціонального підходу під час формування структури служби діловодства, кількості її підрозділів з урахуванням завдань, покладених на службу діловодства, і функцій, котрі вона має виконувати. Залежно від обсягу робіт (насамперед документообігу) служба діловодства може включати кілька структурних підрозділів.

Для виконання кожної функції у складі служби діловодства передбачають відповідні підрозділи. С. Сельченкова пропонує таку структуру служби діловодства:

Секретаріат (секретарі та помічники керівника) – підрозділ, що розглядає і готує для доповіді керівникові установи вхідну кореспонденцію; складає проекти окремих наказів, листів, проекти планів роботи, забезпечує підготовку необхідних матеріалів для нарад, які проводить керівник установи.

Підрозділ із раціоналізації діловодства – розробляє і впроваджує заходи з удосконалення організації діловодства, організовує підвищення кваліфікації діловодного персоналу, контролює стан діловодства у структурних підрозділах, розробляє інструкцію з діловодства, складає зведену номенклатуру справ установи.

Підрозділ із контролю за виконанням документів – відстежує хід виконання документів, здійснює контроль за виконанням доручень органів вищого рівня та керівництва установи, аналізує стан виконання документів, складає відповідні довідки для керівництва.

Підрозділ обліково-довідкової роботи – здійснює облік, реєстрацію документів та інформаційно-довідкове обслуговування, готує для доповіді кореспонденцію, контролює правильність складання й оформлення документів тощо.

Підрозділ із обліку та реєстрації звернень громадян – здійснює прийом і реєстрацію таких документів, готує на розгляд керівництву кореспонденцію з найважливіших питань, організовує прийом відвідувачів.

Підрозділ із приймання та відправлення кореспонденції (експедиція) – здійснює приймання вхідної кореспонденції та її розподіл за структурними підрозділами, здійснює приймання та відправлення (доставку) вихідної кореспонденції.

Підрозділ автоматизації діловодства – впроваджує у роботу з документами новітні інформаційні технології, забезпечує технічний супровід і збереженість інформації.

Архівний підрозділ (архів) – здійснює приймання, облік, зберігання і використання справ, завершених у діловодстві документи, готує справи до передавання до державних архівних установ, надає методичну допомогу.

Підрозділ друкування та розмножування документів – здійснює комп'ютерний набір службових документів, редагування та правку надрукованого матеріалу, здійснює розмножування документів.

З метою позбавлення необхідності виконувати технічні операції з діловодного обслуговування працівникам установи роботу служби діловодства бажано організовувати саме таким чином.

С. Сельченкова визначає типові функції служби діловодства: технологічні, організаційні, методичні та контролюючі.

Служба діловодства несе відповідальність за неправильне оформлення документів, що подаються на підпис керівникові, їхню невідповідність встановленим вимогам, за несвоєчасне передавання документів постійного строку зберігання до архіву установи тощо (Сельченкова, 2009).

Національне бюро як новостворена установа, з одного боку, швидко розробило та впровадило правову основу діяльності, а з іншого – не мало можливості врегулювати відразу усі питання, які можуть виникати під час здійснення його функцій. Оскільки у процесі створення та функціонування змінювалося законодавство, з'являлися нові задачі, виникали нові потреби, змінювалася структура та відбувався перерозподіл всередині установи функцій і повноважень, у новостворених установах не потрібно обмежуватися механізмами забезпечення діловодства і слід постійно виявляти, переглядати та впроваджувати нові додаткові можливості налагодження роботи з документами, що відображає специфіку діяльності установи.

Основні функції Відділу документообігу порівняно з типовими функціями служби діловодства окреслені у Положенні Відділу та повною мірою дозволяють здійснювати документальне забезпечення установи. Необхідно звернути увагу на незначну відмінність їх від функцій типового структурного підрозділу діловодства. Наприклад, функція формування бюджетної пропозиції щодо придбання послуг поштового зв'язку та з упорядкування документів постійного і тривалого (понад 10 років) зберігання, на думку автора, не повинна стосуватися компетенції Відділу документообігу (Про затвердження Положення, 2018).

Відповідно до штатного розпису Національного бюро чисельність Відділу документообігу становить 10 осіб. Відділ є самостійним структурним підрозділом, котрий очолює начальник. У Відділі є 2 заступники начальника Відділу за напрямками та 7 головних спеціалістів. Серед працівників було визначено, розподілено і зафіксовано у посадових інструкціях виконання щоденних функцій, яких налічується близько 30 і які забезпечують безперебійну поточну роботу Національного бюро. Сьогодні структура Відділу проста, у складі відсутні підпорядковані структурні підрозділи. За одним напрямком роботи за відсутності відповідного структурного підрозділу виконання завдання закріплено не більше ніж за 1–2 працівниками.

Лише визначивши співрозмірність завдань і функцій Відділу документообігу, що відображають специфіку діяльності й особливості роботи з документами у Національному бюро, можна говорити про необхідну структуру Відділу документообігу.

Сьогодні забезпечено таку схему проходження вхідних, вихідних і нормативно-розпорядчих документів (див. додатки 1, 2) у Національному бюро, яка відповідає змішаній формі діловодства (Сельченкова, 2009).

Розглянувши документ, керівник установи визначає в резолюції виконавця (структурний підрозділ або посадову особу) та строки виконання.

Керівники структурних підрозділів установи забезпечують:

- оперативний розгляд документів;
- доведення їх до виконавців у день надходження;
- контроль за якісним виконанням документів по суті питання.

З метою оперативного вирішення питання документ може надсилатися СЕД одночасно декільком підрозділам.

Якщо виконання документа доручено кільком посадовим особам, то виконавець, зазначений у резолюції першим, є відповідальним за нього. Головний виконавець організовує роботу співвиконавців, а співвиконавцями подаються пропозиції головному виконавцеві.

З метою оперативного пошуку документів, переданих на виконання, у системі електронного документообігу наявні теки: 1. «Документи» – «на погодження», «на розгляд», «на перевірку», «на підпис», «на ознайомлення»; 2. «Резолюції / завдання» – «на контролі», «до виконання», «до відома», а також «повідомлення», які надсилає СЕД до корпоративної пошти виконавцю. Підготовка документа починається зі складання його проекту. Погодження проектів документів і підписання остаточних варіантів здійснюється в ієрархічній послідовності – від виконавця до керівника. Першим проект візує його виконавець. Для оперативного розгляду і погодження службової кореспонденції та інших документів працівники Національного бюро використовують можливості системи електронного документообігу.

Виконавець створює у Системі проект документа і направляє його співвиконавцям на погодження.

Погодження проекту внутрішнього електронного документа здійснюється шляхом накладення електронного цифрового підпису посадової особи. Після узгодження останньої версії співвиконавцями проект документа надсилається на літературне редагування до Відділу документообігу.

Якщо наявна інформація у проекті документа має гриф обмеження доступу «Для службового користування» або ж доступ до неї охороняється законом і документ не може бути візуалізований у СЕД, то узгоджений із головним виконавцем (розробником) і відредагований проект документа Відділ документообігу виводить на бланк і подає на підпис у паперовому вигляді Директору Національного бюро, Першому заступнику Директора, заступникам Директора Національного бюро у встановленому порядку. Після підписання Відділ документообігу реєструє документ і видає його відповідно до покажчика розсилки всім зазначеним структурним підрозділам на виконання або ознайомлення.

Для організації контролю за виконанням зазначених документів до покажчика розсилки обов'язково додається Відділ документообігу Національного бюро.

Обмін письмовою інформацією між структурними підрозділами Національного бюро відбувається лише через Систему, окрім документів, які відповідно до законодавства мають обґрунтовані підстави щодо виготовлення їх у паперовому вигляді (Інструкція з діловодства, 2019).

Документи тимчасового терміну зберігання, що надсилаються в електронному вигляді до структурних підрозділів, зберігаються в електронному вигляді у Системі та видрукуються виконавцями лише за потреби. До документа може додаватися надрукована інформація, яка відображає ЕЦП посадових осіб, котрі погоджували цей документ, час і дату погодження (Деякі питання документування, 2018).

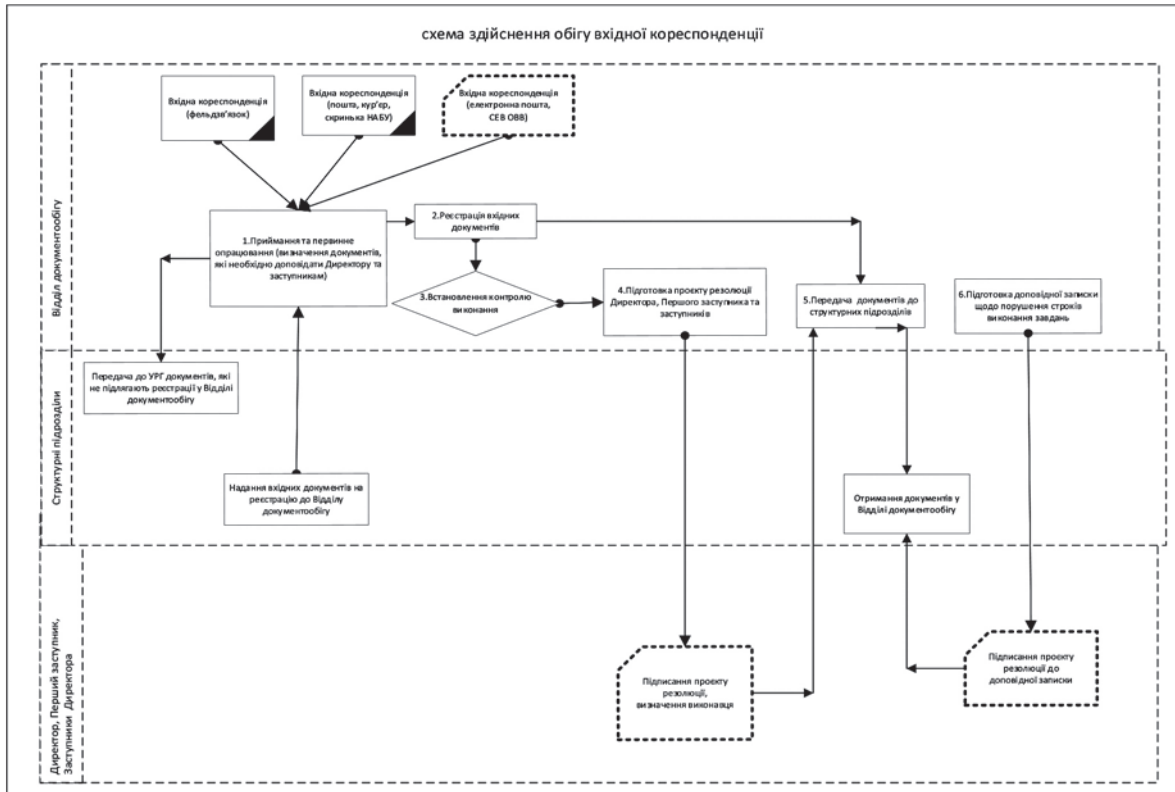
Документи тривалого (понад 10 років) та постійного терміну зберігання формуються у справі лише у паперовому вигляді згідно з номенклатурою справ структурних підрозділів (Про затвердження правил, 2015).

Зареєстровані вхідні документи, адресовані керівництву Національного бюро, надходять до структурних підрозділів Національного бюро згідно з резолюцією Директора Національного бюро та / або заступників Директора Національного бюро через систему «АСКОД сьогодні», у блоці «Резолюції / завдання» на опрацювання. Після підписання резолюції керівником самостійного структурного підрозділу та визначення виконавця електронний документ через систему надсилається йому автоматично.

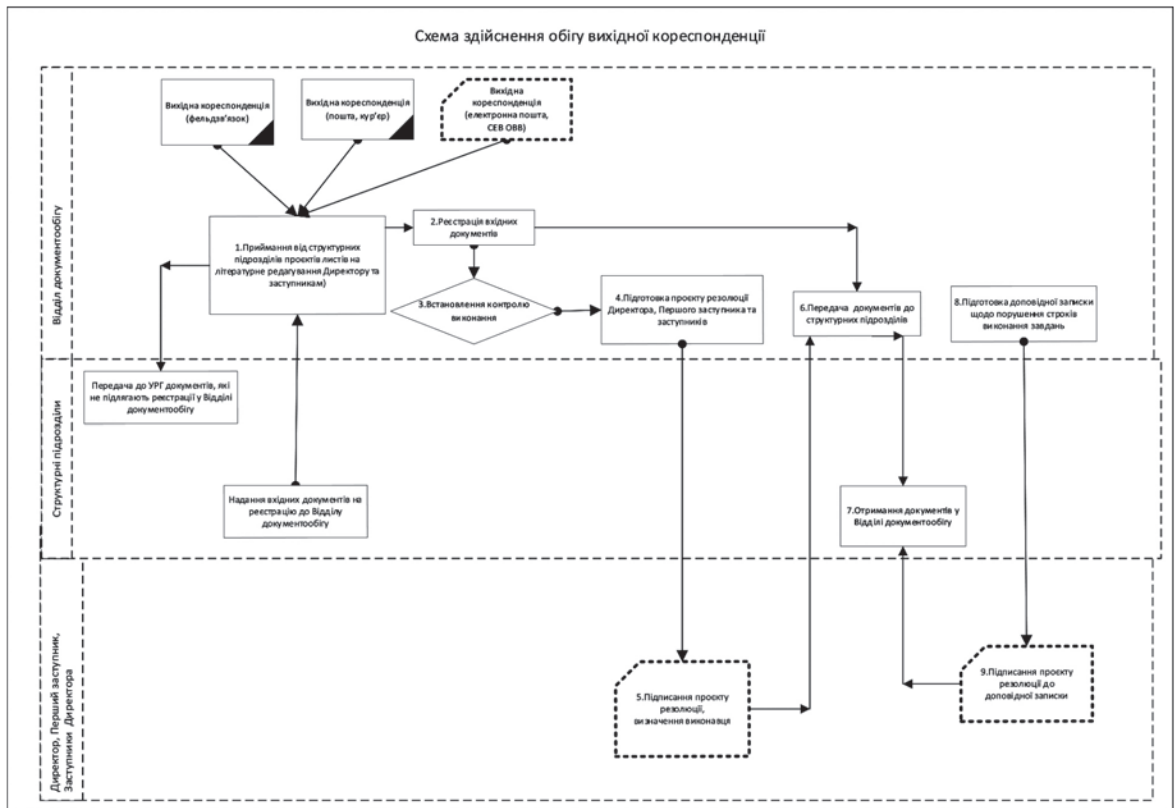
Щодо електронної вихідної кореспонденції, то Національне бюро готує її в СЕД, підписує електронним підписом і для відправлення використовує систему електронної взаємодії органів виконавчої влади.

Із введенням у дію запобіжних карантинних заходів Національне бюро відповідно до розпорядчого документа Директора Національного бюро запровадило підписання документів постійного терміну зберігання в електронному вигляді. Хоча на державному рівні ще не врегульовано порядок передачі до електронного архіву електронних документів, сьогодні документи з основної діяльності постійного терміну зберігання підписуються в електронному вигляді, а видрукуються лише для зберігання відповідно до номенклатури справ або подальшої передачі до електронного архіву та / або державної архівної установи.

Висновки. Отже, наявні процеси електронного документообігу апробовані та впроваджені у діяльності Національного бюро і мають позитивний результат. Та все ж для оптимізації обігу документів у Національному бюро необхідно внести зміни до наявної Інструкції з діловодства, розробити технологічні інструкції та схеми, в яких слід відобразити послідовність підготовки проектів документів, порядок їх узгодження, підписання, затвердження. Порядок узгодження та візування документів необхідно закріпити в таблиці форм документів та інструкції з діловодства установи, а також визначити рівні доступу працівників – користувачів СЕД. Після врегулювання на державному рівні питання зберігання, використання та знищення електронних документів, а також їх подальшої передачі до електронного архіву необхідно розробити локальний розпорядчий документ, який би врегулював цей напрям ведення діловодства у Національному бюро.



Додаток 1



Додаток 2

Список використаних джерел:

1. Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55.
2. Інструкція з діловодства у Національному антикорупційному бюро України : Наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 19 лютого 2019 р. № 26.
3. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36.
4. Про затвердження Положення про Відділ документообігу Національного антикорупційного бюро України : Наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 29 грудня 2018 р. № 235.
5. Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях : Наказ Міністерства юстиції України від 18 червня 2015 р. № 1000/5.
6. Сельченкова С.В. Діловодство : практичний посібник. Київ : Інкунабула, 2009. 480 с.

References:

1. Deiyaki pytannia dokumentuvannia upravlinskoï diialnosti [Some issues of documenting management activities]: Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 17 sichnia 2018 r. № 55. [in Ukrainian].
2. Instruktisiia z dilovodstva u Natsionalnomu antykoruptsiinomu biuro Ukrainy [Instruction on record keeping in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine]: Nakaz Dyrektora Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy vid 19.02.2019 №26. [in Ukrainian].
3. Pro elektronni dokumenty ta elektronni dokumentoobih [About electronic documents and electronic document flow]: Zakon Ukrainy vid 22.05.2003 № 851-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2003. № 36. [in Ukrainian].
4. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Viddil dokumentoobihu Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy [On approval of the Regulations on the Document Management Department of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine]: Nakaz Dyrektora Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy vid 29.12.2018 № 235. [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Pravyi orhanizatsii dilovodstva ta arkhivnoho zberihannia dokumentiv u derzhavnykh orhanakh, orhanakh mistsevoho samovriaduvannia, na pidpriemstvakh, v ustanovakh i orhanizatsiiah [About the statement of Rules of the organization of office work and archival storage of documents in the state bodies, local governments, at the enterprises, in establishments and the organizations]: Nakaz Ministerstva yustytisii Ukrainy vid 18.06.2015 № 1000/5. [in Ukrainian].
6. Selchenkova S.V. (2009). Dilovodstvo [Record keeping]: Praktychnyi posibnyk. Kyiv: Inkunabula. 480 p. [in Ukrainian].

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.4.2.2>

ПІДЗАКОННИЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ ЯК РЕЗУЛЬТАТ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Дмитро Бараненко

кандидат юридичних наук

ORCID ID: 0000-0003-0234-7561

Анотація. У статті досліджено особливості підзаконного нормативно-правового акта як результату нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. Серед науковців немає одностайності щодо класифікації нормативно-правових актів, підстав їх розподілу, але аксіоматичними сьогодні на рівні науки та практики є положення про розподіл нормативно-правових актів на закони та підзаконні нормативно-правові акти. Розкрито поняття підзаконного нормативно-правового акта центральних органів виконавчої влади, встановлено його співвідношення із законом.

Визначено основні ознаки нормативно-правового акта центральних органів виконавчої влади, які розподілено на такі групи: ознаки, пов'язані зі створенням нормативно-правового акта (нормативно-правовий акт приймається уповноваженим суб'єктом за встановленим законодавством порядком (процедурою)); ознаки, притаманні саме нормативно-правовому акту як офіційному письмовому документу, що, у свою чергу, можна класифікувати на ознаки форми (нормативно-правовий акт має внутрішню форму, складається з розділів, статей, пунктів тощо та зовнішню форму – назва, реквізити тощо); ознаки змісту (містить загальнообов'язкове правило поведінки, норму права, встановлює, змінює або скасовує її); регулятивні ознаки (неодноразово регулює певні відносини невизначеного кола осіб); ознаки, які є подальшими щодо нормативно-правового акта (офіційне опублікування, обов'язковість до виконання, виконання забезпечується можливістю застосування державного примусу). Обґрунтовано думку, що основним призначенням підзаконних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади є регулювання суспільних відносин шляхом розвинення, розкриття та реалізації законодавчих норм і часткового первинного регулювання суспільних відносин, які складаються у процесі життєдіяльності населення країни.

Зроблено висновок про те, що підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади виконують такі функції: регулятивну, яка розділяється на функцію первинного та вторинного регулювання; управлінську; роз'яснювальну та конкретизуючу; правоустановчу; правореалізаційну.

Ключові слова: виконавча влада, міністерство, нормотворча діяльність, підзаконний нормативно-правовий акт, повноваження, правове регулювання, публічне управління, центральний орган виконавчої влади.