

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента Брателя Сергія Григоровича – на дисертацію Асанової Людмили Михайлівни на тему: «Організаційно-правові засади документообігу у Національному антикорупційному бюро України», подану на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження. Особливість документальної діяльності Національного бюро зумовлена його завданнями, тобто це протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції.

Відповідно до статистичної інформації із системи електронного документообігу встановлено, що НАБУ за своїми ознаками належить до установи першого типу документообігу, що становить понад 100 тис. документів у рік, що потребує здійснення організаційно-правових заходів для запровадження у Національному бюро переважно централізованої форми діловодства. Правильна організація документообігу сприяє оперативному проходженню документів до керівництва установи, рівномірному завантаженню підрозділів і посадових осіб, позитивно впливає на управлінський процес Національного бюро.

Тема, яку здобувачка обрала для свого дослідження, достатньо своєрідна, і стосується вивчення проблеми забезпечення публічного адміністрування, а також належного організаційно-правового та організаційно-структурного забезпечення діловодства Національного бюро. Визначений законом його правовий статус передбачає, що повинні визначатися законами його повноваження і порядок діяльності та взаємовідносини з іншими суб'єктами публічної адміністрації.

Актуальність заданої нової проблематики полягає у низці невирішених завдань, які постають перед Національним бюро у зв'язку із збільшенням створених у процесі своєї діяльності документів та відсутності повноцінного підрозділу діловодства та приміщень для забезпечення усіх діловодних процесів у тому числі зберігання документів, що потребує удосконалення діяльності Національного бюро у цьому напрямі.

Слід погодитись із автором, що дисертаційне дослідження є першою в сучасній адміністративно-правовій науці спробою ґрунтовного та фундаментального аналізу організаційно-правових засад документообігу у Національному антикорупційному бюро України. Основним емпіричним матеріалом дисертації є праці щодо загальної проблематики документообігу, окремих аспектів історичного розвитку та ведення діловодства.

Автором пропонується розробка та встановлення єдиного порядку документування та організації роботи з документами, а також побудова єдиної системи керування документацією, інформаційно-довідкової системи, утворення електронних архівів даних Національного бюро.

Водночас питання, яке досліджується здобувачем потребує комплексного підходу щодо його розгляду та висвітлення. Зокрема це стосується потреби в дослідженні окреслити теоретико-методологічні засади дослідження організаційно-правового регулювання документообігу у Національному антикорупційному бюро України аналізу історіографії дослідження запровадження документообігу у Національному бюро, розкриття змісту документальної взаємодії його з іншими державними, правоохоронними та антикорупційними органами, визначення поняття та форми документообігу, висвітленні зарубіжного досвіду впровадження електронного документообігу тощо.

З огляду на викладене, а також зважаючи на відсутність комплексних монографічних наукових праць із досліджуваної проблематики в науці адміністративного права, необхідність реформування діючого національного законодавства щодо порядку організації роботи з документами та активації

відповідної законопроектної роботи, тема дисертаційного дослідження Асанової Л.М. є актуальною та своєчасною.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів.

Завдяки використанню значного масиву вітчизняної та зарубіжної наукової, нормативної та публіцистичної літератури, власного практичного досвіду роботи дисертанта у відділі документообігу Національного антикорупційного бюро України досягнуто достовірність одержаних результатів дисертантом. Приділено достатньої уваги дослідженням і положенням чинного законодавства, а також враховані праці фахівців філософії, соціології, теорії права, адміністративного, кримінально-процесуального, міжнародного права тощо.

Цінність роботи полягає у ґрунтовному аналізі достатньої кількості наукового, нормативного матеріалу, що дозволяє обґрунтувати і сформулювати пропозиції щодо організаційно-правових засад документообігу у Національному антикорупційному бюро України як важливого і необхідного самодостатнього процесу забезпечення публічного адміністрування.

Наукова новизна результатів дисертації полягає в тому, що у результаті дослідження сформульовано та обґрунтовано низку концептуальних положень, що відрізняються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення. Оцінюючи наукову новизну основних положень, висновків і рекомендацій, слід відзначити, що у роботі порушені раніше недостатньо розроблені наукові та практичні завдання, розв'язання яких дозволило отримати результати теоретико-прикладного характеру.

1. Автором обґрунтовано позицію, щодо специфіки документообігу у Національному антикорупційному бюро, яку визначають: 1) його правовий статус як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом; 2) особливі завдання з протидії кримінальним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції, та

повноваження; 3) особливі взаємовідносини НАБУ з іншими органами, у тому числі в межах документальної взаємодії, що мають бути урегульовані на законодавчому рівні; 4) відповідний рівень організаційно-правового забезпечення підрозділів, що здійснюють документообіг. Визначено, що документообіг у Національному антикорупційному бюро – це сукупність процесів створення, оброблення, правлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення документів різноманітного загального та специфічного якісного змісту, що обумовлені особливим статусом Бюро як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, специфікою його взаємодії з іншими суб'єктами владних повноважень, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів.

2. Встановлено, що документообіг Національного антикорупційного бюро за порядком здійснення носить ознаки змішаного і має **гібридну та децентралізовану форми**, що поєднує елементи паперового та електронного документообігу, пов'язані із роботою працівників НАБУ із документами, які містять чутливу інформацію і щодо яких встановлено заборону на сканування та відображення їх у системі електронного документообігу, а також у зв'язку із необхідністю забезпечення окремого діловодства в Управлінні внутрішнього контролю Національного бюро, специфіка діяльності якого вимагає ведення особливого процесу створення, реєстрації, зберігання, користування та знищення документів.

Асановою Л.М. запропоновано **авторський підхід до класифікації** видів доступу для документів у Національному бюро: 1) повний контроль над документом; 2) право редагувати, але не знищувати документ; 3) право створювати нові версії документа, але не редагувати його; 4) право анотувати документ, але не редагувати його і не створювати нові версії; 5) право ознайомлюватись із документом, але не редагувати його; 6) право доступу до картки в режимі перегляду, але не до вмісту документа; 7) повна відсутність прав доступу до документа тощо.

Структура роботи, виклад її тексту, оформлення здійсненні відповідно до вимог, які пред'являються до докторських дисертацій.

В першому розділі «Документообіг у Національному антикорупційному бюро України як об'єкт дослідження» визначено поняття, види і форми документообігу, системи документації, а також особливий притаманний лише Національному бюро рух усіх службових документів Національного бюро, що дозволяє ефективно приймати управлінські рішення та виконувати поставлені завдання Національного антикорупційного бюро України.

Другий розділ «Механізм організаційно-правового забезпечення документообігу в національному антикорупційному бюро України» присвячено актуальним питанням, що розкривають суть правового забезпечення документообігу Національного бюро впливає із норм закону «Про Національне антикорупційне бюро України».

Встановлено, що джерелом правового регулювання організації діловодства Національного бюро є загальнодержавна частина нормативно-правових актів, а саме: загальне законодавство; спеціальне законодавство; внутрішні акти.

Визначено, що гібридну форму документообігу у Національному антикорупційному бюро України було започатковано на перехідному етапі від паперового до електронного документообігу та електронних кримінальних проваджень.

Здобувачем обґрунтовано потребу врегулювати на законодавчому рівні порядку оформлення, підписання, надання, використання, зберігання електронних документів та їх копій як електронних доказів. Доведено, що впровадження пріоритетного напрямку здійснення у Національному бюро документообігу в електронній формі потребує: розробки та змін бізнес-процесів; розробка та підписання нормативних документів Національного бюро; виокремлення функцій, що дублюються; створення якісно нового носія інформації; створення спеціальних шаблонів електронних документів, враховуючи специфіку діяльності установи; розроблення та застосування на

основі державних стандартів та уніфікованих зразків, графіків документопотоків для Національного бюро власних, які забезпечуватимуть специфічний документообіг установи; визначення виду діловодства (централізований, децентралізований чи змішаний); конкретизувати повноваження детектива (працівника) у Системі під час підготовки ним запитів, рішень, постанов, протоколів, відповідно до розроблених та затверджених схем проходження документів у Національному бюро.

Водночас автором встановлено, що Відділ документообігу відрізняється від інших державних органів за своєю структурою та штатною чисельністю, хоча виконує функції у повній мірі притаманні типовому підрозділу. Для підвищення ефективності документального забезпечення установи, автором запропоновано: утворити каталог нормативно-розпорядчих документів Національного бюро, до якого матимуть доступ усі працівники установи; періодично переглядати та перерозподіляти ресурси як у відділі документообігу зокрема, так і в установі в цілому; здійснити співставлення чисельності та структури відділу документообігу щодо забезпечення документообігу як елемента адміністрування новоутвореної установи не лише сьогодні, але й у далекій перспективі; утворити наближену до напрямів діяльності та наявних процесів, які здійснює відділ документообігу, складну структуру з одноіменними наявному функціоналу підпорядкованими підрозділами; запровадити у Національному бюро централізацію діловодства, закріпити забезпечення документообігу за відповідним структурним підрозділом; вжити організаційних заходів щодо запобігання дублювання функцій відділу документообігу іншими структурними підрозділами.

У третьому розділі «Напрями удосконалення організаційно-правових засад документообігу в національному антикорупційному бюро України» є доцільним використання позитивного досвіду зарубіжних держав, а саме запровадити професійну підготовку спеціалістів у сфері інформації і документації та створити Національну архівну інформаційну систему, яка дозволить комплектувати електронний документаційний фонд України (досвід

Німеччини); закріпити правові основи здійснення ефективного діловодства шляхом зменшення паперового документообігу (досвід США); глобалізувати технології КЕД, що є провідною формою забезпечення розвитку і функціонування системи на принципах економічності й пріоритетизації.

Дисертантом запропоновано ввести новий термін «документальна взаємодія», що визначає таку форму взаємозв'язку між зацікавленими органами, яка відбувається у просторі і часі, суть якої полягає в узгодженому законодавством взаємному обміні документами (носіями інформації) для найбільш ефективного використання сил і засобів під час виконання ними поставлених завдань.

Наголошено, що ефективність управління та безперервної роботи антикорупційних органів залежить від належного нормативно-правового забезпечення, ефективної системи захисту інформації, досконалої організації елементів як внутрішньої так і зовнішньої електронної взаємодії, наявності матеріально-технічної бази, емоційно-вольової і психологічної готовності керівників та працівників цих установ до змін. Означено певні недоліки здійснення діловодства без участі відділу документообігу.

Слушними видаються запропоновані Асановою Л.М. пропозиції щодо внесення таких змін і доповнень до діючого законодавства.

Наукове та практичне значення представленої дисертації полягає в тому, що результати роботи можуть бути використані у: правозастосуванні – в удосконаленні правового регулювання документального забезпечення управління Національного антикорупційного бюро України (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 28.05.2021 №№02/12321-01); науково-дослідній сфері – для подальших досліджень, присвячених адміністративно-правовим засадам документообігу у Національному антикорупційному бюро України; нормотворчій діяльності – відповідні положення віднайшли своє відображення, зокрема, у відповідних інструкціях, положеннях та порядках Національного бюро, які регламентують діловодну сферу Національного бюро, а також у розроблених Національним бюро

проектах нормативних документів, які регулюють здійснення діловодства (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 28.05.2021 №02/12321-01); освітньому процесі – під час підготовки навчальних матеріалів і викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право і процес», «Адміністративне судочинство», «Адміністративна реформа в Україні», «Адміністративне право», «Адміністративно-деліктне право та процес», «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу», «Аналітичне забезпечення професійної діяльності», «Публічне адміністрування», а також під час підготовки відповідних підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій.

Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Результати дисертації відображено в шести наукових публікаціях: чотири статті – у наукових фахових виданнях, визначених МОН України як фахові з юридичних наук, одна стаття – в іноземному юридичному виданні (Республіка Польща), три тези доповідей, які оприлюднено у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій та круглих столів.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Необхідно зазначити, що оцінюючи позитивно дисертацію, все ж існують певні дискусійні моменти та зауваження:

1. У параграфі 1.1. який, присвячений стану дослідження організаційно-правових засад документообігу в Національному антикорупційному бюро України, значну увагу приділено історіографії науковий пошуків, водночас бажано було б приділити більше уваги сучасному періоду формування культури документування управлінської діяльності.

2. На с. 83-84 дисертант оперує нормативно-правовими актами, які втратили чинність: Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015; закони України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015

роки», «Про Основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки».

3. Розкриваючи нормативно-правове забезпечення організації документообігу у Національному антикорупційному бюро України (параграф 2.1) автору доцільно було б приділити більше уваги правовій основі взаємодії Національного антикорупційного бюро як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом з іншими суб'єктами публічної адміністрації.

4. Автором наведена доцільність використання позитивного досвіду зарубіжних держав для України у такому напрямі як професійна підготовка спеціалістів у сфері інформації і документації, проте слушним було б саме вивчення досвіду запровадження електронного документообігу для його використання в антикорупційних та інших правоохоронних органах України.

5. Позитивним моментом дослідження слід визнати застосування його автором методу аналогії у контексті визначення поняття «взаємодія» та виокремлення специфічних ознак, що притаманні взаємодії органам Національної поліції, проте вважаю доцільним було б її розширити такою формою взаємодії як обмін досвідом, що могло би слугувати джерелом додаткової інформації та практики.

Разом з цим, висловлені зауваження не знижують загальний високий рівень проведеного дисертантом дослідження, а лише свідчать про складність наукового завдання, що вирішується здобувачем.

ВИСНОВОК

Дисертаційне дослідження Асанової Людмили Михайлівни на тему: «Організаційно-правові засади документообігу у Національному антикорупційному бюро України» є самостійно завершеною науково-дослідною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що вирішують важливе для науки адміністративного права завдання –

удосконалення організаційно-правових засад документообігу у Національному антикорупційному бюро України.

Дисертація відповідає вимогам наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження вимог оформлення дисертації» та Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 167, а її авторка – Асанова Людмила Михайлівна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право», за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:
перший проректор
Одеського державного
університету внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, доцент



Сергій БРАТЕЛЬ