

ВІДГУК

опонента, доктора юридичних наук, професора

Личенко Ірини Олександрівни

на дисертацію Асанової Людмили Михайлівни

на тему: «Організаційно-правові засади документообігу у Національному антикорупційному бюро України», подану на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 – Право

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що у сучасному публічному адмініструванні документообіг забезпечує управлінську діяльність будь-якого суб'єкта владних повноважень і є її невід'ємною складовою. Ефективність та своєчасність прийняття управлінських рішень прямо залежить від наявних у державному органі видів та форм документообігу, а також чітко виписаних норм, які регламентують діловодство.

У Національному антикорупційному бюро України як центральному органі виконавчої влади із спеціальним статусом концептуально формалізовані загальні процеси діловодства внутрішніми інструкціями та порядками. Але визначений законом правовий статус цього органу передбачає, що його взаємовідносини з іншими суб'єктами публічної адміністрації повинні регулюватися законами, що визначають повноваження і порядок його діяльності.

Варто зазначити, що існує необхідність розробити та регламентувати окремі процеси документальної взаємодії Національного бюро з іншими правоохоронними органами, органами державної, судової влади та місцевого самоврядування, та у подальшому відобразити дані процеси у правовому полі. Саме завдяки актуалізації сучасного законодавства та впровадження нових інформаційних технологій Національне бюро має змогу поступово опановувати та впроваджувати електронні форми документальної взаємодії.

Саме тому, обрана тема дисертаційного дослідження Асанової Людмили Михайлівни є актуальною, своєчасною та відповідає вимогам сучасності, а результати наукових пошуків автора мають науковий, практичний характер.

Водночас з огляду на те, що електронне урядування та електронний документообіг як провідна технологія динамічно впроваджується на загальнодержавному рівні, а урядом проголошено вектор «діджиталізації» щодо розбудови електронної держави, електронного уряду, електронної взаємодії, необхідно прискорювати впровадження електронного документообігу і у Національному бюро. Тому актуальним є 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.

Слід констатувати, що організаційно-правовим засадам документообігу у Національному антикорупційному бюро України приділено не достатньо уваги в монографічних працях, у наукових дослідженнях. Проблема досліджується лише фрагментарно, з позиції її нормативного урегулювання.

Дійсно, дисертаційне дослідження є першою в сучасній адміністративно-правовій науці спробою ґрунтовного та фундаментального аналізу організаційно-правових засад документообігу у Національному антикорупційному бюро України. Зі змісту дисертації вбачається, що її основоположною базою стали праці щодо загальної проблематики документообігу, окремих аспектів історичного розвитку та ведення діловодства, проблематики організаційно-правового, методологічного забезпечення діловодства і документознавства та ін.

При цьому досліджуване автором питання має багатоаспектний характер і потребує виокремлення у його рамках низки важливих питань.

Таким чином недостатня розробленість та вивчення на науково-теоретичному та практичному рівнях проблеми організаційно-правових засад документообігу у Національному антикорупційному бюро України, необхідність усунення правових прогалин та колізій у нормах національного законодавства теми визначають актуальність, доцільність та своєчасність дисертаційного дослідження.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів.

Достовірність одержаних результатів досягнута дисертантом завдяки використанню значного масиву вітчизняної та зарубіжної наукової, нормативної та публіцистичної літератури. При цьому, як вже підкреслювалося, враховані праці фахівців філософії, соціології, теорії права, адміністративного, кримінально-процесуального, міжнародного права тощо. Акцентовано увагу на дослідженні положень чинного та перспективного вітчизняного законодавства.

Цінність роботи полягає у ґрунтовному аналізі проблем організаційно-правових засад документообігу у Національному антикорупційному бюро України, в окресленні можливих шляхів теоретичного, нормативного та практичного удосконалення та розвитку даного інституту. Зважаючи на це можна констатувати, що достовірність отриманих висновків та обґрунтованість запропонованих пропозицій і рекомендацій визначається правильно обраним методологічним підходом до здійсненого дослідження, достатнім використанням наукового, нормативного та емпіричного матеріалу. Звертає на себе увагу також намагання дисертанта працювати на різних рівнях наукового дослідження – від фундаментального до науково-прикладного. Кількість та якість використаних матеріалів, докладність їх аналізу створює передумови для забезпечення достатнього рівня достовірності та обґрунтованості дисертаційної роботи.

Наукова новизна полягає в тому, що у дисертаційному дослідженні вперше поставлено і вирішено на доктринальному рівні проблему визначення теоретичних та практичних аспекти організаційно-правового регулювання документообігу у Національному антикорупційному бюро України, що надало можливість обґрунтувати науково-теоретичні та практичні пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства у сфері діловодства.

На схвалення заслуговують більшість положень наукової новизни, які виносяться на захист (с. 26-29 дисертації).

За результатами аналізу системи нормативно-правових актів, яким урегульовано здійснення документообігу у Національному бюро, а також у

сфері діловодства в цілому сформульовано авторське поняття «гібридна форма документообігу»; введено новий термін «документальна взаємодія» під яким автор розуміє 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. До документальної взаємодії антикорупційних органів віднесено: 1) запровадження та робота в інформаційній системі e-Case MS; 2) здійснення взаємодії в порядку передбаченому угодами про інформаційне співробітництво; 3) розгортання інформаційної системи «Електронний суд»; доведено необхідність удосконалення організаційно-структурних засади здійснення внутрішнього та зовнішнього документообігу Національного антикорупційного бюро України шляхом створення нового підрозділу діловодства із такою структурою, яка забезпечить адміністрування в установі на належному рівні, визначений необхідний рівень його підпорядкування; надано ґрунтовні пропозиції щодо удосконалення положень проходження процесуальних документів, положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (щодо введення зокрема підрозділ документального забезпечення, архівний підрозділ до структури управлінь Національного бюро) науково-практичні підходи щодо класифікації документів, які можуть бути представлені у вигляді нормативного документу і бути орієнтиром для працівників під час підготовки документів.

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» розкрито: стан дослідження організаційно-правових засад документообігу в Національному антикорупційному бюро України, означено специфіку Національного антикорупційного бюро України як державного органу, в якому здійснюється діловодство та визначено поняття, види і форми документообігу, системи документації, а також особливий притаманний лише Національному бюро рух

усіх службових документів Національного бюро, який дозволяє з урахуванням тих наявних правових та технічних засобів ефективно приймати управлінські рішення та виконувати поставлені завдання і є особливістю документообігу Національного антикорупційного бюро України (с. 42-45).

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». У ньому автором визначені основні принципи діяльності Національного бюро, доведено, що джерелом правового регулювання організації діловодства Національного бюро є загальнодержавна частина нормативно-правових актів, а саме: загальне законодавство; спеціальне законодавство; внутрішні акти. Розкрито їх зміст, специфіку застосування та недоліки.

Дисертантом доведено, що наявне правове забезпечення документообігу Національного бюро, яку складають відповідні закони, підзаконні та нормативні документи, що регламентують процеси документування та документообігу, а також внутрішні розпорядчі документи, не відображають у повній мірі процеси діловодства.

Вдалим є обґрунтування автором позиції, що у Національному антикорупційному бюро України має право на існування гібридна форма документообігу, яку було започатковано на перехідному етапі від паперового на електронний документообіг та електронних кримінальних проваджень. Запропоновано врегулювати на законодавчому рівні порядок оформлення, підписання, надання, використання, зберігання електронних документів та їх копій як електронних доказів. А також окреслено пріоритетні напрями здійснення у Національному бюро документообігу в електронній формі (с. 107-110, 118)

Означено місце електронного документообігу в загальній системі діловодства. Визначено, що одним з важливих елементів правового регулювання документообігу є визначення його порядку і впливає на

ефективне його впровадження і функціонування. Доведено важливість врахування основоположних норм, дефініцій і механізмів та їх застосування під час переходу до чергового етапу на шляху до електронного документообігу, а також визначення рівнів доступу користувачів системи електронного документообігу (СЕД), способів зберігання документів та захисту інформації, що наявна в СЕД.

Щодо організаційно-структурного забезпечення документообігу в Національному антикорупційному бюро України, автором встановлено, що підрозділ документального забезпечення управління Національного бюро, тобто Відділ документообігу, відрізняється від інших державних органів за структурою та штатною чисельністю, хоча виконує функції у повній мірі притаманні типовому підрозділу. Встановлено, що Відділ документообігу було сформовано із розрахунку лише на паперовий документообіг, без урахування наслідків розвитку установи, появи додаткових джерел надходження документів, нових функцій, а штатна чисельність на сьогодні обмежена спеціальним Законом, тому для подальшого ефективного функціонування визначені напрями удосконалення організаційно-структурного забезпечення: 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 (с. 142-143).

У третьому розділі «Напрями удосконалення організаційно-правових засад документообігу в національному антикорупційному бюро України» дисертант дослідив позитивний досвід зарубіжних держав і визначив напрямки його використання для України: 1) професійна підготовка спеціалістів у сфері інформації і документації: з одного боку мова йде про створення за державного сприяння та підтримки в закладах освіти нової навчальної програми або дисципліни, яка буде забезпечувати підготовку нових високопрофесійних фахівців для роботи у сфері керування електронною документацією, з іншого - нарощування кадрового потенціалу, постійного підвищення рівня знань у цій сфері працівників підрозділів діловодства, створення окремих підрозділів або посад, до функціональних вимог, яких належатиме ведення лише електронного діловодства; 2) Законодавче закріплення правових основ здійснення ефективного діловодства шляхом зменшення паперового документообігу (досвід США); 3) створення Національної архівної інформаційної системи, комплектування електронних документаційних фондів та нормативного забезпечення надання архівами електронних послуг, унормування процесів керування електронними документами тощо, з метою започаткування ринкової організації відносин у сфері інформації і документації, глобалізації технологій КЕД, що є провідною формою забезпечення розвитку і функціонування системи на принципах економічності й пріоритетизації.

Проаналізовані та визначено заходи щодо впровадження та апробації елементів керування електронною документацією у Національному бюро (зокрема, контроль виконання, пошук за ключовими показниками та реквізитами документів, формування та зберігання електронних справ), здійснення спрощеного пошуку нормативно-розпорядчої документації Національного бюро, що на сьогодні має позитивний результат та є запорукою ефективного управління у новоствореній установі.

Запропоновано заходи оптимізації проходження документів в Національному бюро шляхом внесення зміни до діючої Інструкції з діловодства, розробити технологічні інструкції та схеми, в яких відобразити

послідовність підготовки проєктів документів, терміни та порядок їх узгодження, підписання, затвердження.

Для недопущення розкриття наявної у підготовлених документах інформації розроблено класифікацію документів, які мають законні підстави та можуть бути утворені в паперовому вигляді у Національному антикорупційному бюро України.

Доведено доцільність удосконалення правового механізму документального забезпечення управління, внесення змін до КПК, ЦПК, формування єдиних вимог роботи з документами з урахуванням процедурних та процесуальних аспектів, які у подальшому закріпити у нормативних документах, що забезпечить практичну документальну взаємодію Національного бюро з антикорупційними та іншими правоохоронними органами.

Наукове та практичне значення представленої дисертації полягає в тому, що результати роботи можуть бути використані у: *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 проєктах нормативних документів, які регулюють здійснення діловодства. (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; *правозастосуванні* – в удосконаленні правового регулювання документального забезпечення управління Національного антикорупційного бюро України (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. Основні результати дисертації відображено в шести наукових публікаціях, серед яких 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.

Основні результати дослідження оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях і обговорено на засіданнях круглих столів, зокрема: «Пріоритетні напрями реформування сучасного законодавства» (м. Харків, 19-20 лютого 2021 р.); Міжвідомчий науково-практичний круглий стіл «Використання досягнень сучасної науки й техніки в розкритті злочинів» Національна академія внутрішніх справ (м. Київ, 25 лютого 2021 р.) ; XXVII Міжнародна науково-практична інтернет - конференція «Інноваційні пріоритети у розвитку науки».

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи позитивно рецензовану роботу, необхідно вказати на наявність певних недостатньо аргументованих положень, дискусійних моментів та зауважень:

1. Розглядаючи стан дослідження організаційно-правових засад документообігу в Національному антикорупційному бюро України (параграф 1.1.), надмірну увагу, на мою думку, дисертантом приділено історичним передумовам запровадження сучасного документообігу у нашій державі та створенню перших управлінських документів. При цьому більш детально можна було б розглянути зазначені у роботі дослідження щодо документообігу у різних державних органах.

2. У дисертаційному дослідженні автором наведені заходи, які застосовуються у Національному бюро для «діджиталізації» документальних

процесів (параграф 2.2), але не роз'яснюється, що мається на увазі під терміном «діджиталізація», що по своїй суті не є юридичним терміном.

3. Не зовсім доречним при впровадженні систем електронного документообігу є проведене дисертантом порівняння авторитарного стилю управління, який потребує жорсткої ієрархічної структури, суворой субординації, характеризується слабо вираженими зв'язками між підрозділами організації, та демократичного стилю, що вирізняється значним ступенем делегування повноважень та відповідальності, для центрального органу виконавчої влади (с. 112-113).

4. Наукова робота спрямована на формування теоретичних та прикладних засад врегулювання документообігу у Національному антикорупційному бюро України. Теоретична база дисертації автором розроблена та представлена, на наш погляд, аргументовано та досить потужно, однак, щодо прикладної сторони, доцільно було б розширити емпіричну базу інтерв'юванням певних соціальних груп населення, державних службовців, які є учасниками ділових процесів, оскільки його відсутність, безумовно, є прогалиною цього наукового дослідження.

5. Незважаючи на проведений дисертантом аналіз зарубіжного досвіду впровадження електронного урядування та електронного документообігу у різних країнах (параграф 3.1.), вважаю, що більшу увагу слід було приділити організації такого документообігу у державних органах, що мають повноваження, схожі до тих, що закріплені за Національним антикорупційним бюро України.

6. Запропоновані дисертантом зміни до Кримінального процесуального кодексу України, а також до Інструкції з діловодства в Національному бюро (п.п. 4-5 п. 11 Висновків) доцільно було б викласти у вигляді відповідних проєктів актів для їх більш наглядного та зрозумілого сприйняття.

Разом з тим висловлені зауважені, насамперед, характеризують складність проблеми, що досліджується, вони істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Асанової Людмили Михайлівни.

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

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

Опонент –

завідувач кафедри цивільного права та процесу

Навчально-наукового інституту права,

психології та інноваційної освіти

Національного університету

«Львівська політехніка»

доктор юридичних наук, професор

Підпис засвідчую:

Вчений секретар



І.О. Личенко

Р.Б. Брилинський