

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ЩЕРБИНА ЮЛІЯ МИКОЛАЇВНА

**ДОКУМЕНТАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ
ПРОЦЕСІВ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ НА ПРИКЛАДІ
МИКОЛАЇВСЬКОЇ МІСЦЕВОЇ ПРОКУРАТУРИ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

м. Миколаїв – 2019 рік

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. Документаційне забезпечення управлінських процесів в правоохоронних органах України привертає увагу як науковців, так і практиків, оскільки досить високою є залежність результатів діяльності правоохоронних органів від документів та інформації, а саме: достовірності, актуальності, законності тощо. Визнаним є факт необхідності процесів діловодства та документообігу в кожній організації, тому мова йде не про те потрібно чи ні удосконалювати документаційне забезпечення управління, а яким чином це можна зробити в сучасних умовах з урахуванням чинного законодавства, міжнародної практики та спрогнозувати можливі зміни на майбутнє.

Головним здобуттям у сфері сучасного діловодства в судових та правоохоронних органах стало запровадження автоматизованих систем діловодства. Автоматизація діловодних процесів сприяла скороченню ручних операцій, створенню уніфікованих систем документацій, впорядкуванню інформаційних потоків, збільшенню оперативності в отриманні якісної інформації, зменшенню фінансових витрат тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням документаційного забезпечення управлінських процесів в правоохоронних органах займалися такі науковці, як А. Бойяр, Н. Кушнарєнко, А. Абдулвалієва, Л. Халліуліна, О. Тульська, К. Вівчарук, І. Лазарева, С. Князєв, Т. Савчук.

Але питання документаційного забезпечення управлінських процесів в правоохоронних органах залишаються актуальними на сьогодні. Ці обставини зумовили необхідність проведення даного дослідження, спрямованого на пошук шляхів покращення системи управлінських документів в правоохоронних органах.

Мета дослідження полягає в узагальненні досвіду документаційного забезпечення управлінських процесів в правоохоронних органах України.

Виходячи з мети роботи, визначено такі **завдання**:

- з'ясувати зміст та сутність управлінських процесів в правоохоронних органах України;
- проаналізувати нормативно-законодавче та методичне забезпечення управлінських процесів в правоохоронних органах;
- охарактеризувати систему управлінських документів в правоохоронних органах;
- розкрити сутність організація діловодства в правоохоронних органах України (на прикладі місцевої прокуратури);
- висвітлити особливості електронного документообігу в правоохоронних органах України (на прикладі місцевої прокуратури);
- надати рекомендації щодо удосконалення документаційного забезпечення

управлінських процесів в правоохоронних органах України.

Об'єкт дослідження – документаційне забезпечення управлінських процесів в правоохоронних органах України.

Предмет дослідження – система управлінських документів в правоохоронних органах України (на прикладі місцевої прокуратури).

Методи дослідження: загальнонаукові методи – індукція, дедукція, синтез, конкретизація; емпіричні методи дослідження – аналіз документів, зокрема аналіз нормативно-законодавчих документів, наукової літератури, матеріалів досліджень та аналітичних документів, аналіз планів та звітів, статистичних даних.

Наукова новизна роботи полягає в тому, що узагальнено сутність документаційного забезпечення управлінських процесів в правоохоронних органах як одного з факторів, що впливає на здійснення правоохоронної діяльності в Україні; проаналізовано науковий доробок фахівців правоохоронної сфери та державного управління щодо питань документаційного забезпечення управління в правоохоронних органах.

Теоретичне значення полягає в тому, що в ході роботи було проаналізовано та уточнено такі поняття, як «документаційне забезпечення управління», «документообіг», «електронний документообіг», «система управлінських документів», «електронний цифровий підпис», «інформаційна система електронного документообігу».

Практичне значення роботи полягає у проведенні аналізу документаційного забезпечення правоохоронних органів в сучасних умовах, у розробці пропозицій щодо покращення системи організації документообігу та документаційного забезпечення управлінських процесів на прикладі Миколаївської місцевої прокуратури. Окремі розділи роботи можуть бути використані при підготовці і проведенні лекційних та семінарських занять для студентів спеціальності «Публічне управління та адміністрування».

Експериментальна база досліджень – Миколаївська місцева прокуратура №2 Миколаївської області.

Апробація результатів досліджень. Основні положення та результати дослідження пройшли апробацію в процесі обговорення на Науково-практичній конференції «Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилось у функціонуванні ЄС?» у рамках проекту програми Еразмус+ Жан Моне Модуль «Управління в ЄС та політика європейської інтеграції» (м. Миколаїв, 2 грудня, 2019 р.).

Публікації: Основні теоретичні положення й результати дослідження висвітлено:

Щербина, Ю. М. Посилення міжвідомчої співпраці правоохоронних і судових органів країн-членів ЄС [Текст] / Ю.М. Щербина // Лісабонський договір – 10 років після

набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС?: Науково-практична конференція : тези доп., Миколаїв, 2 грудня 2019 р. / ЧНУ ім. Петра Могили.- Миколаїв, 2019.- С. 47-50.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять підрозділи, висновків, списку використаних джерел (101 найменування) і додатків. Загальний обсяг роботи - 99 сторінок, основний текст викладено на 80 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи, наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У **першому розділі** *«Організаційно-методичні засади управлінських процесів в правоохоронних органах України»* розкрито зміст діяльності органів прокуратури та її функції, досліджено нормативно-законодавче та методичне забезпечення управлінських процесів.

У **підрозділі 1.1** *«Зміст та сутність управлінських процесів в правоохоронних органах України»* розкрито зміст та сутність діяльності органів прокуратури України.

Зазначено, що зміст діяльності прокуратури України простежується через її функції, а саме: підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, які визначено Законом України «Про прокуратуру», також здійснюється нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Також здійснюється нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Акцентується увага, що функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами; делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Окреслено засади, на яких ґрунтується діяльність прокуратури: верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; територіальності; презумпції невинуватості; незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; політичної нейтральності прокуратури; недопустимості незаконного втручання

прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Зазначено, що функції управління в органах прокуратури – це основні напрями цілеспрямованої діяльності, що здійснюється в органах і підрозділах прокуратури, її посадовими та службовими особами з метою досягнення узгодженості в організації прокурорського нагляду і досудового слідства, що реалізуються в управлінському процесі через визначені процедури.

У підрозділі 1.2 *«Нормативно-законодавче та методичне забезпечення управлінських процесів в правоохоронних органах»* проаналізовано закони України та нормативно-методичні акти, що стосуються питань діловодства та роботи з документами в правоохоронних органах України.

Досліджено та проаналізовано низку загальнодержавних нормативно-правових актів, що регламентують загальні правила підготовки, оформлення та організації роботи з документами в організаціях і установах. Нормативно-методична база діловодства регулює правила оформлення документів; правила роботи з документами, забезпечення збереження документів; порядок передачі документів на архівне зберігання; роботу служби діловодства; впровадження нових інформаційних технологій у роботі з документами; роботу з документами, що мають гриф обмеження доступу; юридичні аспекти, пов'язані з документами, та інші питання. Дано загальну характеристику документів, що пов'язані з документальним забезпеченням управлінських процесів в органах прокуратури.

У другому розділі *«Система управлінських документів як засіб документального забезпечення управлінських процесів в правоохоронних органах України (на прикладі місцевої прокуратури)»* наведено загальну характеристику управлінських документів, їх функції та призначення. Також досліджено організацію діловодства та електронного документообігу в правоохоронних органах України (на прикладі місцевої прокуратури).

У підрозділі 2.1. *«Загальна характеристика управлінських документів, їх функції та призначення»* розглянуто загальні ознаки та властивості документа, поняття «документ» та «управлінський документ», його значення і функції. Досліджено

особливості документообігу, спосіб існування документообігу, наукові підходи щодо класифікації функцій документа, загальні та спеціальні функції документа.

Акцентовано увагу, що управлінська діяльність знаходить своє відображення в документах, за допомогою яких здійснюються різноманітні функції, що документ є засобом свідчення, доведення певних фактів, тобто має правове значення. Крім того, документи усе більшою мірою служать матеріалом для обробки та одержання необхідної інформації. Більш детально розглянуто організаційно-розпорядча документація, яка слугує засобом здійснення організації та регулювання процесів управління в правоохоронних органах. Охарактеризовано систему управлінських документів, розкрито види документів, основні вимоги до їх створення, зберігання, передачі тощо згідно державних стандартів та інструкцій, що діють на загальнодержавному рівні та в правоохоронних органах.

Зазначено, що підставами для створення розпорядчих документів служать: закони України, постанови Верховної Ради, укази Президента України; постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України; вказівки органів державної влади й управління та інші підстави, що викликають потребу в правовому регулюванні роботи апарату управління.

У підрозділі 2.2 *«Організація діловодства та електронного документообігу в правоохоронних органах України (на прикладі місцевої прокуратури)»* проаналізовано організацію документообігу в правоохоронних органах України, що є чітко регламентованим процесом.

Детально проаналізовано Тимчасову інструкцію з діловодства в органах прокуратури України, яку складено відповідно до положень державної системи діловодства і яка встановлює загальні правила роботи з документами органів прокуратури України, створеними в електронній та паперовій формах (документи), регламентує порядок опрацювання документів із часу їх створення, надходження до відправлення або передавання до архівного фонду прокуратури з урахуванням впровадження інформаційних технологій та електронного документообігу.

Розкрито порядок приймання, реєстрації, обліку, перекладу, підготовки, оформлення, тиражування, відправлення, контролю за виконанням документів на паперових і електронних носіях, формування таких документів у справи, наглядові провадження, їх зберігання та використання. Проаналізовано єдині вимоги щодо створення управлінських документів і роботи зі службовими документами, правила роботи з інформаційною системою «Система електронного документообігу органів прокуратури України» (ІС «СЕД») та системою електронної взаємодії органів виконавчої

влади (Система взаємодії).

Вказано, що реєстрація документів усіх видів полягає у створенні запису облікових даних про документ та оформлення реєстраційно-моніторингової (електронної) картки в ІС «СЕД» із зазначенням обов'язкових реквізитів, за допомогою яких фіксується факт створення, відправлення або одержання, документа шляхом проставлення на ньому штампа або штрих-коду, реєстраційного номера з подальшим внесенням до реєстраційно-моніторингової (електронної) картки необхідних відомостей. Вхідні, внутрішні, вихідні та наглядові провадження, а також інші документи незалежно від форми їх створення, реєструються в ІС «СЕД».

У третьому розділі *«Удосконалення системи управлінських документів в правоохоронних органах України (на прикладі місцевої прокуратури). Рекомендації»* надано рекомендації щодо вдосконалення системи управлінських документів, а саме впровадження електронного кримінального провадження.

Зазначено, що особливістю державного управління в сучасних умовах є необхідність комплексного застосування сучасних форм і методів інформаційно-документаційного забезпечення діяльності органів державного управління (законодавчих, виконавчих, судових). В першу чергу, це застосування новітніх інформаційних технологій для підтримки прийняття рішень з метою забезпечення ефективного функціонування системи.

Досліджено впровадження електронного документообігу на базі Миколаївської місцевої прокуратури. Описано позитивні результати: підвищення якості підготовки документів; посилення виконавської дисципліни; прискорення обміну інформацією між керівником і виконавцем; скорочення кількості помилок і зловживань при роботі; підвищення авторитету прокуратури у громадській думці; прискорення і спрощення інформаційних процесів; підвищення гнучкості й керованості процесів передавання інформації; забезпечення внутрішньовідомчої взаємодії, а також взаємодії співробітників державних органів різних рівнів.

Зроблено наголос і на виявлених проблемах: на практиці ще не введені всі функції системи, а саме передача документів між місцевими прокуратурами та прокуратурою області, а також ще не введено електронний цифровий підпис. Також програма ІС «СЕД» передбачає формування електронних наглядових проваджень та формування електронних номенклатурних справ, які будуть зберігатися в електронному архіві. Після впровадження електронної програми ІС «СЕД» кількість паперових документів зменшиться, але в силу того, що є ряд документів, які можуть бути тільки в одному екземплярі і в паперовому вигляді, традиційне діловодство та електронний документообіг будуть співіснувати ще

довго.

Зазначено і перешкоди щодо впровадження системи електронного документообігу: консерватизм персоналу, недостатня освіченість в галузі інформаційних технологій, небажання навчатись і підвищувати кваліфікацію, побоювання прозорості власної діяльності для керівництва, яка виникає внаслідок впровадження системи електронного документообігу; відставання нормативно-методичного забезпечення роботи з електронними документами від інформаційно-технологічного; недостатня кількість технічного обладнання, а саме комп'ютерів, сканерів і принтерів.

Акцентовано увагу на необхідності запровадження електронного кримінального провадження, що спростить діяльність органів досудового розслідування, прокуратури, суду, зменшить бюрократичні перепони та штучно створені складнощі, значно послабить можливу протидію кримінальному переслідуванню. Процедура прийняття електронних процесуальних рішень та фіксації фактів безпосередньо у ЄРДР створить безпрецедентну систему електронного управління та контролю, яка заощаджує час, людські й фінансові ресурси за максимальної інформативності.

ВИСНОВКИ

Зміст діяльності прокуратури України простежується через її функції, а саме: підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, які визначені Законом України «Про прокуратуру», також здійснюється нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, також здійснюється нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Робота з документами в правоохоронних органах будується на основі законодавчо-правових і нормативно-методичних актів, що стосуються питань документування і роботи з документами. Нормативно-методична база діловодства - це сукупність законів, нормативних правових актів та методичних документів, що регламентують технологію створення документів, їх обробки, зберігання і використання у поточній діяльності установи, а також діяльність служби діловодства: її структуру, функції, штати, технічне забезпечення та інші аспекти.

В діяльності органів прокуратури використовуються різні документи у тому числі управлінські документи. Основними властивостями документа є атрибутивність, функціональність, структурованість. Управлінський документ включає інформацію щодо

сфери управлінського процесу. Це документ, який містить відомості організаційного, розпорядчого характеру, що створюється в процесі управління і оформлюється відповідним чином. Основна його функція – це правова, тобто документ може бути доказом правових відносин.

Організація документообігу в правоохоронних органах України діє на підставі інструкцій. Тимчасова інструкція з діловодства в органах прокуратури України складена відповідно до положень державної системи діловодства і встановлює загальні правила роботи з документами органів прокуратури України, створеними в електронній та паперовій формах, регламентує порядок опрацювання документів із часу їх створення, надходження до відправлення або передавання до архівного фонду прокуратури з урахуванням впровадження інформаційних технологій та електронного документообігу.

Інструкція визначає порядок приймання, реєстрації, обліку, перекладу, підготовки, оформлення, тиражування, відправлення, контролю за виконанням документів на паперових і електронних носіях, формування таких документів у справи, наглядові провадження, їх зберігання та використання, а також встановлює єдині вимоги щодо створення управлінських документів і роботи зі службовими документами, правила роботи з інформаційною системою «Система електронного документообігу органів прокуратури України» (ІС «СЕД») та системою електронної взаємодії органів виконавчої влади.

Запровадження електронного кримінального провадження в сучасних умовах необхідний напрям подолання протидії кримінальному переслідуванню, обумовлений застарілістю, низькою технологічністю, бюрократією та неефективністю.

Основою для утворення сучасної системи електронного кримінального провадження доцільно обрати ЄРДР, через можливість удосконалення і розвитку існуючих у ньому прихованих резервів по виявленню та попередженню протидії кримінальному переслідуванню.

Перетворення ЄРДР на сучасну систему електронного провадження передбачає здійснення таких послідовних кроків:

- запровадження електронної фіксації усіх процесуальних рішень та юридичних фактів;
- рівнева (безпосередня, погоджена, санкціонована) інтеграція з державними, комунальними та окремими приватними реєстрами і базами даних з фіксацією доступу і дій уповноваженого користувача;

– налагодження безконтактної електронної взаємодії (безпосередньо у ЄРДР) між суб'єктами кримінального переслідування та судом при ініціюванні, узгодженні та санкціонуванні процесуальних рішень;

– розробка програми по формуванню кримінального провадження, яка міститиме у собі алгоритм дій з моменту початку кримінального провадження до моменту виконання вироку суду, включаючи бланки та шаблони процесуальних документів.

Документаційне забезпечення управлінських процесів в правоохоронних органах є необхідним та реально здійсненим процесом на новому сучасному рівні, оскільки існують науково-технічні можливості та реальна потреба в цьому.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ

1. Щербина, Ю. М. Посилення міжвідомчої співпраці правоохоронних і судових органів країн-членів ЄС [Текст] / Ю.М. Щербина // Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС?: Науково-практична конференція : тези доп., Миколаїв, 2 грудня 2019 р. / ЧНУ ім. Петра Могили.- Миколаїв, 2019.- С. 47-50.

АНОТАЦІЯ

Щербина Юлія Миколаївна «Документаційне забезпечення управлінських процесів в правоохоронних органах України на прикладі Миколаївської місцевої прокуратури» - на правах рукопису. Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили – Миколаїв, 2019 рік.

У роботі з'ясовано зміст та сутність управлінських процесів в правоохоронних органах України, проаналізовано нормативно-законодавче та методичне забезпечення управлінських процесів в правоохоронних органах та охарактеризовано систему управлінських документів в правоохоронних органах України. Розкрито сутність організація діловодства в правоохоронних органах України на прикладі Миколаївської місцевої прокуратури, висвітлено особливості електронного документообігу в правоохоронних органах України (на прикладі місцевої прокуратури), позитивні результати та перешкоди, щодо запровадження електронного документообігу. Надано рекомендації щодо удосконалення документаційного забезпечення управлінських процесів в правоохоронних органах України за рахунок оптимізації окремих складових діловодства та електронного документообігу.

Ключові слова: документообіг, діловодство, прокуратура України, документаційне забезпечення управління, електронне кримінальне провадження.

SUMMARY

Shcherbyna Yuliia Mykolaivna “Documentation support of administrative processes in law enforcement agencies of Ukraine on the example of the Prosecutor’s office of Mykolaiv region” - manuscript. Graduate work for obtaining an educational degree “Master”, Petro Mohyla Black Sea National University – Mykolaiv 2019.

The content and essence of administrative processes in law enforcement agencies of Ukraine are investigated, normative legislative and methodological support of administrative processes in law enforcement agencies are analyzed and the system of administrative documents in law enforcement agencies of Ukraine is characterized. The essence of documentation support in law enforcement agencies of Ukraine on the example of the Prosecutor’s office of Mykolaiv region is described, features of electronic workflow in Ukraine law enforcement agencies (on the example of the local prosecutor's office), positive results and obstacles concerning introduction of electronic document management are revealed. Recommendations on improvement of documentation support of administrative processes in the law enforcement agencies of Ukraine are given at the expense of optimization of some components of the record keeping and electronic document flow.

Key words: document management, record keeping, prosecutor's office of Ukraine, management documentation, electronic criminal proceedings.