

УДК 342.951

Негодченко В.О.,
здобувач Харківського національного
університету внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЯ ДОКУМЕНТАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

У статті автор досліджує порядок організації документального забезпечення органів внутрішніх справ. Розглядається проблема реалізації державної політики з питань охорони державної таємниці, контролю за її збереженням, додержання режиму таємності в органах внутрішніх справ. Узагальнено основні точки зору щодо організації та безпосереднього ведення діловодства, вдосконалення та контролю за процесом ведення несекретного діловодства в підпорядкованих органах і підрозділах. Визначено, що питання документування та організації роботи з документами в процесі управлінської діяльності є одним із важливих напрямків функціонування органів внутрішніх справ.

Ключові слова: документальне забезпечення, органи внутрішніх справ, діловодство, державна таємниця, захист інформації, контроль, облік.

В статті автор досліджує порядок організації документального забезпечення органів внутрішніх дел. Розглядається проблема реалізації державної політики по питанням охорони державної тайни, контролю за її збереженням, дотримання режиму секретності в органах внутрішніх дел. Загальні основні точки зору по організації і безпосередньому веденню делопроизводства, вдосконаленню і контролю за процесом ведення несекретного делопроизводства в підпорядкованих органах і підрозділах. Визначено, що питання документування і організації роботи з документами в процесі управлінської діяльності є одним з важливих напрямків функціонування органів внутрішніх дел.

Ключевые слова: документальное обеспечение, органы внутренних дел, делопроизводство, государственная тайна, защита информации, контроль, учет.

The article examines the procedure of organization providing documentary of the internal affairs organs. The problem of state policy on issues of state secret, control its keeping, privacy compliance regime in the internal affairs organs. Overview main points of view regarding the organization and direct record keeping, improve and control the process of conducting unclassified office in organs and subordinate units. Determined that the issue of documentation and organization of work with documents in the administrative activity is one of the important areas of functioning of the police.

Keywords: documentary support, internal affairs organs, paperwork, state secrets, information protection, control, accounting.

Постановка проблеми. Органи внутрішніх справ є складовою частиною системи державного управління. Ефективність соціально-економічної системи управління багато в чому визначається організацією інформаційно-

документального забезпечення. Його недосконалість та повільна система прийняття рішень в органах внутрішніх справ не сприяє гнучкому управлінню підрозділами та ефективному реагуванню на різні обставини. Тому проведення детального аналізу становлення та розвитку діловодства та документального забезпечення в системі органів внутрішніх справ має велике теоретичне і практичне значення. Документальне забезпечення є великою частиною системи управління органами внутрішніх справ, яке у свою чергу потребує чіткої організації та цілеспрямованого впливу для досягнення максимальної ефективності їх правоохоронної діяльності. Усвідомлення важливої ролі документального забезпечення в процесах управління вимагає постійного коректування організаційної, нормативно-методичної та технічної бази з метою приведення її у відповідність із сучасними реаліями та перспективами розвитку.

Потреба вдосконалення системи управління в органах внутрішніх справ та документального забезпечення обумовлена поступовим переходом України до інформаційного суспільства, в якому дія інформаційних законів набуває загального характеру. Інформація в соціально-економічних системах управління виступає як сукупність різних повідомлень, відомостей, даних про реальні предмети, явища, процеси та відносини. Відомості, які зібрані, систематизовані та збережені у відповідній формі становлять інформаційні ресурси цих підрозділів.

Незважаючи на велике практичне значення проблеми організації документального забезпечення органів внутрішніх справ як засобу забезпечення законності адміністративних актів органів внутрішніх справ, багато її сторін недостатньо глибоко і детально розроблені та вивчені, а деякі положення не мають достатнього обґрунтування.

Аналіз дослідження даної проблеми. У юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Даному питанню та загальнотеоретичним аспектам організації документального забезпечення органів внутрішніх справ присвятили свої праці такі вчені як: Є.Ю. Бараш, В.С. Бондар,

Є.Д. Бондаренко, В.М. Брижко, Н.С. Калашник, Р.А. Коваль, С.Ф. Константінов, М.В. Корнієнко, А.О. Пугач, Д.Г. Терьохін. О.Г. Фролова та інші. Водночас окремі дослідження правового регулювання документального забезпечення діяльності органів внутрішніх справ як окремого напрямку управлінської діяльності, враховуючи специфіку статусу цих органів комплексно не проводились. Потрібно зауважити, що незважаючи на те, що процес тотальної інформатизації українського суспільства триває більше десяти років, науковцями недостатньо приділялося уваги питанням застосування інформаційних технологій у здійсненні правоохоронної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Перш за все слід зазначити, що в цілому документ – це матеріальний об’єкт і важливий інструмент, в якому зафіксовано інформацію у вигляді тексту, звукозапису або зображення, призначений для передачі в часі та просторі з метою збереження і загального використання. Усе це є предметом дослідження особливої наукової дисципліни – документознавства, яка вивчає функції і роль документа, процесів документування в історичному розвитку.

У сучасній організації документального забезпечення органів внутрішніх справ, при великій різноманітності носіїв і технологій обробки документаційної інформації, все більш очевидною стає необхідність інформаційного супроводу усього процесу правоохоронної діяльності. Обрана для дослідження тема відрізняється особливою актуальністю у даний час, коли наша держава зіткнулася з проблемами глибокого реформування правоохоронної системи загалом, так і діяльності органів внутрішніх справ зокрема. Специфіка проблеми полягає в тому, що ефективність правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ є відображенням реформ та пошуків оптимальних шляхів розвитку нашої держави.

Відповідно до проекту Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України дублювання функцій різних підрозділів супроводжується завищеним відсотком чисельності управлінського персоналу та внутрішньою конкуренцією між департаментами. Недосконала та повільна система прийняття управлінських рішень та неефективність документального

забезпечення не сприяє гнучкому управлінню підрозділами, ефективному реагуванню на ситуацію та відповідальному ставленню керівників місцевого рівня до виконання своїх обов'язків як менеджерів [1].

На думку О. Г. Стрельченко та А. В. Рябчук, органи внутрішніх справ як суб'єкти виконавчої влади повсякденно здійснюють управлінську діяльність, яка, як правило, виражається у прийнятті адміністративних актів. Зважаючи на специфіку завдань, які покладає держава на органи внутрішніх справ, адміністративні акти зазначених органів досить часто обмежують права та свободи приватних осіб. Тому однією з головних вимог, що висуваються до адміністративних актів органів внутрішніх справ, є вимога щодо дотримання законності. На жаль на сьогодні доводиться констатувати, що не завжди у своїй діяльності органи внутрішніх справ безумовно дотримуються цього принципу [2, с. 29].

Одним з основних напрямків і невід'ємною складовою частиною модернізації діяльності органів внутрішніх справ є вдосконалення документального забезпечення. Численні зміни функцій і, відповідно, організаційної структури тягнуть за собою зміни документального забезпечення, і як наслідок – оновлення штатного складу фахівців та зміну переліку документації та інформації, з очевидною тенденцією постійного зростання управлінських документів і їх реквізитів.

Основну роль у цьому механізмі виконують інформаційні процеси, серед яких документація та документальне забезпечення посідають важливе місце в кількісному та в якісному аспектах.

Органи внутрішніх справ повинні мати єдину систему електронного документообігу із сучасними механізмами її захисту, уніфікованими базами даних, системою планування поточної робочої діяльності та дистанційного контролю за якістю роботи окремих виконавців. А вміння працювати в системі електронного документообігу є професійно необхідною якістю кожного працівника МВС [1].

Здійснення управління та управлінської діяльності в сучасних умовах, як зазначає Є. Ю. Бараш, можливе лише за умови належного інформаційного забезпечення, яке

опосередковує й упорядковує відповідні управлінські зв'язки, що виникають між суб'єктом та об'єктом управління [3, с. 34]. Саме тому можна стверджувати, що від рівня якості розробки питання інформаційного забезпечення органів внутрішніх справ залежить і рівень захисту персональних даних, що ними використовуються, й ефективність захисту прав і свобод громадян України.

Порядок організації електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису, роботи з електронними документами в діловодстві установи, здійснення діловодства стосовно документів, що містять інформацію з обмеженим доступом, здійснення діловодства за зверненнями громадян, запитами та зверненнями народних депутатів, запитами на інформацію визначаються окремими нормативно-правовими актами [4].

Безпосереднє ведення діловодства в апараті МВС та його структурних підрозділах, органах внутрішніх справ покладається на Управління документального забезпечення, відділи, сектори документального забезпечення, канцелярії. Основним завданням Управління документального забезпечення є встановлення в апараті МВС єдиного порядку документування управлінської інформації і роботи з документами із застосуванням сучасних автоматизованих систем, методичне керівництво і контроль за дотриманням встановленого порядку роботи з документами в структурних підрозділах МВС.

Управління документального забезпечення відповідно до покладених на нього завдань:

- розробляє інструкцію з діловодства та номенклатуру справ установи;
- здійснює реєстрацію та веде облік документів;
- організовує документообіг, формування справ, їх зберігання та підготовку до передачі до Державного архіву або особі, відповідальній за ведення архіву;
- забезпечує впровадження та контролює дотримання структурними підрозділами апарату МВС, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління МВС, вимог інструкцій, регламентів та національних стандартів

з питань діловодства;

- уживає заходів до зменшення обсягу службового листування в апараті МВС, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери управління МВС;

- бере участь у впровадженні та використанні інформаційно-телекомунікаційної системи діловодства у МВС;

- здійснює контроль за своєчасним розглядом та проходженням документів в МВС;

- забезпечує дотримання єдиних вимог щодо підготовки документів та організації роботи з ними, у тому числі в умовах електронного документообігу;

- проводить аналіз інформації про документообіг, необхідної для прийняття управлінських рішень;

- організовує збереження документаційного фонду установи та користування ним до передачі їх в архів [5].

Як зауважує О. Г. Фролова, практика боротьби зі злочинністю переконливо свідчить не лише про суттєву, а в багатьох випадках – пріоритетну роль системи інформаційного забезпечення ОВС як ланки, що значною мірою зумовлює ефективність управління в ОВС та ефективність роботи вказаної системи в цілому. Пріоритетність системи інформаційного забезпечення управління в ОВС підкріплюють, підтверджують відповідні нормативно-правові акти, зокрема накази й розпорядження МВС України [6, с. 55].

До основних відомих нормативно-правових актів МВС України у цій сфері, окрім розглянутих вище, можна віднести: наказ МВС України від 21.07.2011 року № 459 «Про затвердження Порядку складання і форми подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство внутрішніх справ України» [7] та наказ МВС України від 27.07.2012 № 650 року «Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС України» [8].

На нашу думку, у нормативній базі органів внутрішніх справ повинно бути закріплено максимально деталізований спектр завдань, функцій та повноважень, що зменшить ризик довільних дій правоохоронців. Це автоматично мінімізує ризик порушення закону з боку персоналу органів внутрішніх справ.

Одночасно буде максимально регламентовано дії посадових осіб шляхом розроблення деталізованих нормативно-правових актів, настанов, рекомендацій, інструкцій, що передбачають усі можливі варіанти поведінки персоналу в стандартних та нестандартних ситуаціях.

Окремі науковці вказують на необхідність надання особливої уваги під час проведення командно-штабних і тактико-спеціальних навчань питанням інформаційного забезпечення оперативного штабу в умовах постійної зміни оперативної обстановки. Вони зазначають, що аналіз результатів практичної діяльності підрозділів органів внутрішніх справ щодо припинення групових порушень громадського порядку засвідчує, що на сьогодні досить проблемними залишаються питання обміну інформацією із взаємодіючими органами під час проведення зазначених дій [9, с. 13-16].

Робота органів внутрішніх справ, як і будь-яких інших установ, окрім виконання основних обов'язків, включає в себе також грамотну організацію документального забезпечення.

Документування управлінської інформації полягає у створенні документів, у яких фіксується з дотриманням установлених правил інформація про управлінські дії. Право на створення, підписання, погодження, затвердження документів визначається актами законодавства, положеннями органів внутрішніх справ, положеннями про структурні підрозділи і функціональними обов'язками (посадовими інструкціями). В органах внутрішніх справ визначається сукупність документів, передбачених номенклатурою справ, необхідних і достатніх для документування інформації про їх діяльність. З питань, що становлять взаємний інтерес і належать до компетенції різних установ, можуть створюватися спільні документи. Вибір виду документа, призначеного для документування управлінської інформації (наказ, доручення), зумовлюється правовим статусом органу чи підрозділу внутрішніх справ, компетенцією його керівника та порядком прийняття управлінського рішення.

Документ повинен відповідати положенням законодавчих актів, інших нормативно-правових актів органів державної влади, спрямовуватися на виконання МВС покладених на нього завдань і функцій. Одним із класів управлінської документації,

що забезпечує організацію процесів управління, є організаційно-розпорядча документація. Документ повинен містити обов'язкові для певного його виду реквізити, що розміщуються в установленому порядку, а саме: найменування установи – автора документа, назву виду документа (крім листів), дату, реєстраційний індекс документа, заголовок до тексту, текст, підпис. Під час підготовки та оформлення документів можуть застосовуватися не тільки обов'язкові, а також інші реквізити, якщо це відповідає призначенню документа або способу його опрацювання. Окремі внутрішні документи (рапорти, заяви, пояснювальні та доповідні записки тощо), авторами яких є посадові та інші фізичні особи, дозволяється оформлювати рукописним способом.

Документообіг в органах внутрішніх справ – це проходження документів у системі МВС з моменту їх створення або одержання до завершення виконання або відправлення. Документи незалежно від способу фіксації та відтворення інформації проходять і опрацьовуються у МВС на єдиних організаційних та правових засадах організації документообігу.

Згідно Інструкції з діловодства в системі Міністерства внутрішніх справ України, яка закріплена наказом МВС України від 23.08.2012 року №747, ефективна організація документообігу передбачає:

- проходження документів у системі МВС найкоротшим шляхом;
- скорочення кількості інстанцій, до яких повинні надходити документи (наприклад, під час погодження);
- одноразовість операцій з опрацювання документів, уникнення дублювання під час роботи з ними;
- централізацію, зосередження здійснення однотипних операцій з документами в одному місці;
- раціональне розташування у МВС структурних підрозділів і робочих місць [4].

Особливості організації електронного документообігу визначаються відповідними інструкціями, розробленими підрозділами документального забезпечення спільно з іншими зацікавленими підрозділами органів та підрозділів внутрішніх

справ, у яких використовуються такі технології організації діловодства з урахуванням вимог нормативно-правових актів у цій сфері, що мають вищу юридичну силу, а також характеристик технічних і програмних засобів, що функціонують в установі. Організація документообігу в разі застосування засобів автоматизації діловодства повинна забезпечити сумісність традиційного та автоматизованого способу опрацювання документів з можливостями засобів автоматизації діловодства.

В органах внутрішніх справ розрізняють загальне, спеціальне, таємне та несекретних діловодство. Загальне діловодство – це документування загальної управлінської діяльності, яка властива будь-якому органу державного управління, і організація роботи з документами, що створюються в процесі здійснення цієї діяльності. Воно обслуговує реалізацію забезпечення відповідних функцій (фінансову, господарську діяльність, кадрову роботу) апарату управління. Реалізація основних функцій органу управління, тобто його спеціальна діяльність, обслуговується спеціальним діловодством.

Так, складання та оформлення кримінально-процесуальних, оперативно-розшукових, адміністративно-процесуальних документів, що відображають діяльність органів внутрішніх справ щодо безпосередньої охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, та організація роботи з такими документами належать до спеціальних видів діловодства. Документування відомостей, що становлять державну та службову таємниці, і організація роботи з документами, що містять такі відомості – це секретне діловодство.

Нормативно-правова база діловодства в органах внутрішніх справ включає в себе крім законодавчих та нормативно-методичних документів у сфері інформації та документації також накази МВС України [10; 11; 12; 13; 14; 15].

Частина роботи з документацією покладається не на співробітників групи діловодства, а безпосередньо на співробітників поліції. До посадових осіб, що не входять до складу служби документального забезпечення органів

внутрішніх справ, що здійснюють роботу з документацією, відносяться слідчі та оперативні чергові. У їхні повноваження входить робота з прийому повідомлень про злочини та інші події.

У діяльності органів внутрішніх справ утворюються і використовуються такі основні види документів: 1) нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України); 2) правові акти ненормативного характеру (накази по особовому складу, розпорядження, вказівки, протоколи); 3) інформаційно-довідкові документи (листи, акти, висновки, доповідні та службові записки, довідки, телеграми); 4) звернення громадян.

У інформаційному забезпеченні органів внутрішніх справ центральне місце займають обліки, які використовуються для реєстрації первинної інформації про злочини та осіб, які їх вчинили. Майже вся документація по основній діяльності в системі органів внутрішніх справ має уніфіковану форму [16, с. 84].

Проте іноді документи складаються з порушенням вимог чинного стандарту. Передача документів та їх копій працівникам інших організацій допускається тільки з письмового дозволу керівника або його заступника за запитом. Про передачу документа робляться відмітки в облікових формах і в оригіналах документів (якщо передаються їх копії) із зазначенням, якою посадовою особою дозволена передача. Справи формуються відповідно до номенклатури справ, яка складається окремо на несекретні і секретні документи. Така ситуація призводить до перевантаженості робочого часу співробітників групи діловодства та до можливої часткової втрати деяких документів [17, с. 127].

В органах внутрішніх справ встановлено особливий порядок знищення документальних матеріалів. Вони знищуються на підставі затвердженого начальником органу рішення експертної комісії. На документальні матеріали, які відібрані для знищення, складаються відповідні акти.

На думку М. М. Дюкарева, поліпшити документальне забезпечення органів внутрішніх справ можна, в першу чергу, за рахунок підготовки альбому форм окремих видів документів, перегляду руху документальних потоків. Це сприятиме

виключенню дублюючих і повторних операцій з підготовки та обробки документів і забезпечення ритмічності руху документів. Також покращить їх рівномірне надходження і пропорційне завантаженні фахівців, а також своєчасність передачі справ на архівне зберігання [18, с. 46].

Висновки. Таким чином, можна зазначити, що одним з основних напрямків та невід’ємною складовою частиною удосконалення діяльності органів внутрішніх справ є вдосконалення їх документального забезпечення. Під документальним забезпеченням органів внутрішніх справ пропонується розуміти процес проходження документів у системі МВС з моменту їх створення чи одержання до завершення виконання або відправлення. Документи незалежно від способу фіксації та відтворення інформації проходять і опрацьовуються у МВС на єдиних організаційних та правових засадах організації документообігу.

До першочергових шляхів удосконалення документального забезпечення органів внутрішніх справ можна віднести: створення єдиної системи електронного документообігу із сучасними механізмами її захисту, уніфікованими базами даних, системою планування поточної робочої діяльності та дистанційного контролю за якістю роботи окремих виконавців; проведення ревізії та оновлення нормативної бази з урахуванням нових міжнародних документів, імplementованих Україною, рішень Європейського суду з прав людини, а також рекомендаційних документів міжнародних інституцій; запровадження інформаційних технологій та створення принципово нового аналітичного підрозділу МВС для багатофакторного аналізу оперативних даних, забезпечення процесу прийняття стратегічних рішень, планування діяльності МВС; реорганізація електронного доступу до нормативної бази ОВС, яка буде вільною для доступу громадян у частині відкритих документів, забезпечення широкого багатоканального зворотного зв’язку з різними категоріями громадян на базі відкритих інтерактивних ресурсів.

Література:

1. Проект Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України // сайт МВС України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>.
2. Стрельченко О. Г., Рябчук А. В. Природа адміністративних актів у системі органів внутрішніх справ / О. Г. Стрельченко, А. В. Рябчук // Науковий вісник ужгородського національного університету. Серія Право. Випуск 31. – Том 3. – 2015. – С. 29–32.
3. Бараш Є. Ю. Інформаційне забезпечення управління Державною кримінальною-виконавчою службою / Є.Ю. Бараш // Форум Права. – 2011. – № 3. – С. 34–40.
4. Про затвердження Інструкції з діловодства в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 23.08.2012 року № 747 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1317-19>.
5. Про затвердження Положення про Департамент режимно-секретного та документального забезпечення МВС України: наказ МВС України від 06.02.2013 № 100 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/817777>.
6. Фролова О. Г. Проблеми правового регулювання інформаційно-методичного управління в ОВС / О. Г. Фролова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2002. – № 1. – С. 53–62.
7. Про затвердження Порядку складання і форми подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство внутрішніх справ України: наказ МВС України від 21.07.2011 №459 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1109-11>.
8. Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС України: наказ МВС України від 27.07.2012 № 650 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/788953>.
9. Корнієнко М.В. Управління силами і засобами органів внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Корнієнко Михайло Васильович; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2000. – 22 с.
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – ст.314 (із змінами та доповненнями).

11. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 47. – ст.256 (із змінами та доповненнями).

12. Про оперативну-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. №2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 22. – Ст. 303 (із змінами та доповненнями).

13. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – №16. – Ст. 93 (із змінами та доповненнями).

14. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року №2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – №48. – Ст.650 (із змінами та доповненнями).

15. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – №34. – Ст.481 (із змінами та доповненнями).

16. Стратегічне управління органами внутрішніх справ: Навч. посіб./ В.Д. Сущенко, В.В. Сокурєнко, О.С. Доценко, за заг. ред. В.А. Борисєнко. – К.: ПАЛИВОДА, 2010. – 200 с.

17. Рогожин М. Ю. Документационное обеспечение управления: учебно-практическое пособие – М.: ТК Велби. – Изд-во Проспект, – 2009. – 384 с.

18. Дюкарев Н. Н. Документационное обеспечение управления в ОВД: Учебное пособие. – М.: ЦОКР МВД России, 2010. – 144 с.