

МАСЛОВА Я. І.,кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного
і фінансового права*(Національний університет**«Одеська юридична академія»)*

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.6.49>**СЛІДУВАННЯ ПРИНЦИПАМ ЦИФРОВОГО РОЗВИТКУ
НАЦІОНАЛЬНИМ АГЕНСТВОМ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
В ЧАСТИНІ АДМІНІСТРУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ РЕЄСТРІВ**

Доведено відповідність діяльності НАЗК щодо адміністрування реєстрів відповідає принципам цифрового розвитку. Первинно використання сучасних технологій у межах правозастосовної діяльності НАЗК, прослідковується у повноваженнях щодо адміністрування реєстрів, які спрямовані на запобігання та протидію корупції – Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Встановлено, що реєстри НАЗК не віднесено до групи базових, тобто є відсутньою обов'язкова умова поширення на них відповідних вимог функціонування електронного реєстру. Акцентовано увагу на тому, що НАЗК є розпорядником публічної інформації, тому має завантажувати у формі відкритих даних набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, та несе згідно із законом відповідальність за достовірність і актуальність оприлюднених наборів даних.

Виокремлено загальні засади ведення публічних електронних реєстрів, держателем яких є НАЗК, а саме: 1) функціонування публічного електронного реєстру заснована на єдиних принципах; 2) електронна (технічна та інформаційна) взаємодія реєстрів здійснюється безперервно; 3) до повноважень держателів реєстрів належить сукупність визначених повноважень; 4) інформація про об'єкти реєстрів вважається та достовірною; 5) підставою створення реєстру є встановлення під час регулювання суспільних відносин, що виникають при вирішенні економічних, соціальних, правоохоронних або інших завдань потреби факту реєстрації; 6) діяльність з забезпечення захисту реєстрів полягає в здійсненні держателем реєстру або адміністратором визначених законодавством наступних дій.

Зазначено, що до основних проблем функціонування антикорупційних реєстрів є наявність ризиків неавторизованого доступу до даних у реєстрі.

Ключові слова: *Національне агентство з питань запобігання корупції, публічний електронний реєстр, принципи, цифровий розвиток, ризики.*

Maslova Ya. I. Following the principles of digital development by the National Agency on corruption prevention on the administration of state registers

The compliance of NAPC activities with regard to the administration of registers has been proved to be in line with the principles of digital development. Initially,



the use of modern technologies within the law enforcement activities of the NAPC is traced in the powers to administer the registers aimed at preventing and combating corruption – the Unified State Register of Declarations of Persons Authorized to Perform State or Local Self-Government, the Unified State Register of Corrupt Persons corruption-related offenses and the Unified State Register of reporting of political parties on property, income, expenses and liabilities of a financial nature.

It was established that the NAPC registers are not included in the group of basic ones, ie there is no mandatory condition for the spread of the relevant requirements for the functioning of the electronic register. Emphasis is placed on the fact that the NAPC is the administrator of public information, so it must download in the form of open data data sets to be disclosed in the form of open data, and is legally responsible for the accuracy and timeliness of published data sets.

The general principles of maintaining public electronic registers, which are held by the NAPC, are highlighted, namely: 1) the functioning of the public electronic register is based on uniform principles; 2) electronic (technical and informational) interaction of registers is carried out continuously; 3) the powers of the holders of registers include a set of defined powers; 4) information on the objects of registers is considered reliable; 5) the basis for the creation of the register is the establishment during the regulation of public relations that arise in solving economic, social, law enforcement or other problems the need for registration; 6) the activity of ensuring the protection of registers consists in the implementation by the holder of the register or the administrator of the following actions specified by law.

It is noted that the main problems in the functioning of anti-corruption registers are the risks of unauthorized access to data in the register.

Key words: *National Agency for the Prevention of Corruption, public electronic register, principles, digital development, risks.*

В умовах втілення концепції «електронного урядування» в Україні та інтенсифікації тенденцій використання інформаційно-телекомунікаційних засобів у суспільних відносинах, діяльність органів державної влади набула нових рис та форм реалізації повноважень. Постійний технологічний прогрес дозволяє виконувати поставлені перед органами державної влади завдання, у спосіб, що є порівняно більш ефективним та прозорим. Впровадження інформаційно-телекомунікаційних засобів у діяльність окремих органів державної виконавчої влади, вплинуло на існуючі форми їх діяльності та створило нові способи реалізації ними своїх повноважень. Не виключенням, є модифікація діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК).

За таких умов, важливого значення набуває теоретичне осмислення діяльності НАЗК щодо адміністрування реєстрів відповідно до принципів цифрового розвитку. Дослідження змістовних ознак, що характеризують антикорупційний механізм та окремі його заходи були предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: Д.В. Гудков, О.Р. Дашковська, І.А. Дьомін, С.А. Задорожній, О.В. Клок, Д.Г. Михайленко, В.В. Нонік, Т.В. Хабарова, М.І. Хавронюк та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено антикорупційній діяльності, питання втілення принципів цифрового розвитку у практичну площину під час адміністрування реєстрів, держателем яких є НАЗК є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Модель функціонування на основі новітніх технологій має стати превалюючою як для державних органів у цілому, так і для НАЗК зокрема. У межах положень Постанови КМУ «Деякі питання цифрового розвитку» від 30 січня 2019 р, застосування принципів державної політики цифрового розвитку під час реалізації прав та свобод громадян має забезпечуватись органами виконавчої влади в процесі підготовки проектів нових нормативно-правових актів або внесення змін до нормативно-правових актів і реалізації владних повноважень шляхом застосування цифрових технологій [1]. Значення вказаного нормативно-правового



акту полягає у тому, що використання цифрового інструментарію є обов'язком органу державної виконавчої влади. Не виключенням є НАЗК, якого зобов'язано слідувати таким цифровізаційним принципам впорядкування суспільних відносин, як:

- 1) відкритості, що досягається шляхом забезпечення відкритого доступу до відомчих даних (інформації) у межах визначеним законом;
- 2) прозорості, що досягається шляхом забезпечення можливості використання відкритих зовнішніх інтерфейсів до відомчих інформаційних систем, включаючи інтерфейси прикладного програмування;
- 3) багаторазовості, що досягається шляхом використання відкритого міжвідомчого обміну рішеннями та їх повторного використання;
- 4) технологічної нейтральності і портативності даних, що досягається шляхом забезпечення доступу до відомчих сервісів і даних та повторного використання незалежно від технологій або їх продуктів;
- 5) орієнтованості на громадян, що досягається шляхом забезпечення первинного врахування потреб громадян під час прийняття рішень щодо форм чи способів здійснення функцій держави;
- 6) інклюзивності та доступності, що досягається шляхом забезпечення можливості користуватися новітніми досягненнями інформаційних технологій доступу до сервісів;
- 7) безпечності та конфіденційності, що досягається шляхом забезпечення безпечного та надійного середовища, в якому відбувається електронна взаємодія з державою, включаючи повну його відповідність правилам і вимогам, встановленим законами України щодо захисту персональних даних та інформації, що належить державі, електронної ідентифікації та довірчих послуг і т.д.

Для формування однотипного підходу до процесу цифровізації та принципів його втілення в діяльність державних органів, Кабінетом Міністрів України запропоновано методичні рекомендації щодо дотримання засад державної політики цифрового розвитку, які містять:

визначення категорій, що формують ідею цифровізації (наприклад, е-взаємодія, е-послуги, е-ресурси, сучасні технології, цифрова екосистема, цифрова трансформація);

деталізацію мети та завдань державного органу, яких спрямовано на дотримання принципів цифровізації органами державної влади (наприклад, реалізація повноважень відповідно до «відкритості» означає, що орган державної влади створює та модернізує е-ресурси як «цифрові за замовчуванням», визнає належні йому дані відкритими у межах закону, забезпечує рівні можливості для програмного забезпечення з відкритим кодом та демонструє активне й вмотивоване запровадження програмного забезпечення з відкритим кодом і т.д.);

перелік рекомендації до способів реалізації повноважень, які дотичні цифровому розвитку (наприклад, приймати рішення, які сприятимуть ширшому використанню та розвитку цифрових технологій, використовувати підходи до впровадження технологій і їхніх продуктів, що базуються на потребах громадян, запроваджувати нові підходи до управління, розгортаючи все більшу кількість продуктів цифрових технологій та розширеної аналітики, проводити реінжиніринг та оновлення адміністративних процесів, оптимізуючи їх з використанням сучасних технологій тощо) [2].

Первинно використання сучасних технологій у межах правозастосовної діяльності НАЗК, прослідковується у повноваженнях щодо адміністрування реєстрів, які спрямовані на запобігання та протидію корупції. У цілому, правові, організаційні і фінансові аспекти створення та функціонування публічних електронних реєстрів, а також використання інформації у публічних електронних реєстрах врегульовано Законом України «Про публічні електронні реєстри» [3]. Відповідно, публічним електронним реєстром є інформаційно-комунікаційна система, яка спрямована на забезпечення збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення реєстрових даних та надання реєстрової інформації. Серед загальних засад ведення публічних електронних реєстрів, які стосуються і антикорупційних реєстрів, виділимо:



1) функціонування публічного електронного реєстру заснована на єдиних принципах, наприклад: інтегрованості; гарантування об'єктивності, актуальності, достовірності, повноти та захищеності реєстрових даних та реєстрової інформації від несанкціонованих змін; презумпції достовірності реєстрових даних та інформації; впровадження найбільш досконалих та ефективних технічних та технологічних заходів для забезпечення ведення реєстрів; захист реєстрових даних та реєстрової інформації (у тому числі персональних даних) від несанкціонованого доступу і т.д.;

2) електронна (технічна та інформаційна) взаємодія реєстрів здійснюється безперервно;

3) до повноважень держателів реєстрів, належать повноваження щодо: забезпечення формування та/або реалізація державної політики у сфері відповідних реєстрів; здійснення нормативно-правового регулювання у сфері відповідних реєстрів; розробка та організація виконання державних чи інших цільових програм з розвитку відповідних реєстрів; організація електронної (технічної та інформаційної) взаємодії реєстрів; організація роботи з підготовки та підвищення кваліфікації публічних реєстраторів відповідних реєстрів; здійснення контролю за дотриманням суб'єктами у сфері реєстрів законодавства, порядку ведення реєстрів, створення реєстрової інформації тощо;

4) інформація про об'єкти реєстрів вважається: а) офіційною з моменту її внесення до відповідного реєстру; б) достовірною, тобто такою, що може бути використана державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами при здійсненні ними повноважень, визначених законом, а також фізичними та юридичними особами при вчиненні правочинів;

5) підставою створення реєстру є встановлення під час регулювання суспільних відносин, що виникають при вирішенні економічних, соціальних, правоохоронних або інших завдань потреби факту реєстрації;

б) діяльність з забезпечення захисту реєстрів полягає в здійсненні держателем реєстру або адміністратором наступних дій: створення, модернізації та забезпечення безперервного функціонування засобів технічного і криптографічного захисту реєстрових даних та інформації, у тому числі з використанням запроваджених підсистем захисту; впровадження та забезпечення використання засобів технічного і криптографічного захисту інформації під час ведення реєстру; застосування засобів та технологій резервного копіювання реєстрової інформації та фізичного збереження її носіїв; застосування засобів автентифікації з метою підтвердження цілісності інформації, яка вноситься до реєстру, та реєстрової інформації, що передаються через Систему електронної взаємодії, а також ідентифікації публічних реєстраторів, створювачів та осіб, які користуються реєстровою інформацією у порядку спеціального доступу; здійснення заходів, спрямованих на забезпечення безпеки об'єктів критичної інформаційної інфраструктури.

Станом на теперішній час, реєстри НАЗК не віднесено до групи базових, що означає відсутність поширення на них відповідних вимог функціонування електронного реєстру. До реєстрів, держателем, яких виступає НАЗК, належать: Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. При цьому, забезпечення ведення двох перших реєстрів прямо передбачено п. п. 9 п. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» [4]. Натомість, формування та адміністрування Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру прямо не передбачено в якості повноваження НАЗК, а є способом державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.



Серед правових засад, які визначають порядок функціонування реєстрів та баз даних, звернемо увагу на Постанову КМУ 2015 р. «Про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [5], у першій редакції якої – НАЗК не було віднесено до переліку розпорядників публічної адміністрації, які забезпечують доступ до відповідної інформації. Лише у 2019 р. НАЗК визначено як суб'єкта, що має забезпечувати публічний доступ до: «Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, антикорупційних програм міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних цільових фондів, а також інших державних органів та органів місцевого самоврядування». Вказана норма означає, що НАЗК як розпорядник публічної інформації має завантажувати у формі відкритих даних набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, та несе згідно із законом відповідальність за достовірність і актуальність оприлюднених наборів даних.

Незважаючи на те, що такі нововведення були прогресивними в межах цифровізації антикорупційного механізму, за результатами оцінки стану оприлюднення і оновлення відкритих даних розпорядниками інформації у 2019 році НАЗК віднесено до «Оутсайдерів» (Національне агентство з питань запобігання корупції та Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками набрали найменшу кількість балів)) [6]. Низький показник діяльності НАЗК спричинено тим, що у 2019 році не було впроваджено так званих «унікальних наборів інформації» – суспільно важливих наборів інформації, які уповноважено збирати лише конкретного розпорядника, а саме: Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, антикорупційних програм міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних цільових фондів, а також інших державних органів та органів місцевого самоврядування.

Загалом, оцінка стану оприлюднення і оновлення відкритих даних проводиться Державним агентством з питань електронного урядування із дотриманням принципів об'єктивності, достовірності, доступності, прозорості та у взаємодії з розпорядниками інформації у два етапи: опитування розпорядників інформації, аналіз результатів опитування та визначення оцінки (на підставі таких показників: політика відкритих даних; потенціал обробки та аналізу відкритих даних; якість відкритих даних; залучення користувачів до системи оприлюднення відкритих даних; вплив відкритих даних) [7]. Відповідний звіт про оцінку стану оприлюднення і оновлення відкритих даних за 2021 р. ще не оприлюднено, проте виходячи з діючих реєстрів, що адмініструє НАЗК, можна припустити фактичне покращення показників діяльності антикорупційної інституції у цьому напрямі.

Однією з основних проблем функціонування антикорупційних реєстрів є наявність ризиків неавторизованого доступу до даних у реєстрі. Рольові моделі, створені для цілей доступу в реєстрах, не мають розподілення на необхідні категорії користувачів. Це значно ускладнює розуміння обсягу та доступу до функціоналу окремими категоріями користувачів, а також створює невідповідності з переліком користувачів, які мають право на такий доступ згідно з нормативно-правовими актами. До найчастіших випадків незаконного доступу до реєстрів належать випадки викрадення ключа доступу за допомогою фішингової розсилки листів із вірусом або інсценування його викрадення [8].

Спільним для функціонування антикорупційних реєстрів є те, що вони є електронними інструментами: а) за допомогою яких, НАЗК реалізує надані повноваження; б) складають зміст відокремлених повноважень НАЗК щодо адміністрування визначених антикорупційних реєстрів, що означає обов'язковість їх виконання та відповідальність за якість реалізації.

Для порівняння у роботі НАЗК використані й інші електронні інструменти, які є способом відображення дотримання НАЗК принципу прозорості та забезпечення доступу до інформації громадян, але не окремими повноваженнями. До таких електронних інструментів належать:



1) «База знань» НАЗК, що розміщується на офіційному веб-сайті інституції – є інформаційним ресурсом, що полегшує пошук роз'яснень з таких питань, як: декларування, конфлікт інтересів, антикорупційні уповноважені, запобігання політичній корупції, викривачам корупції та реєстру корупціонерів [9];

2) «Антикорупційний портал» НАЗК є інформаційним ресурсом, що складається з окремих структурних блоків: каталог корупційних ризиків за сферами публічного управління та типовими ризиками, які виникають у діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, антикорупційні програми, антикорупційна мапа, ефективність уповноважених, методичні рекомендації та он-лайн-навчання.

Підсумовуючи, приходимо до висновку про відповідність діяльності НАЗК щодо адміністрування реєстрів відповідає принципам цифрового розвитку. Виокремлено загальні засади ведення публічних електронних реєстрів, держателем яких є НАЗК, а саме: 1) функціонування публічного електронного реєстру заснована на єдиних принципах; 2) електронна (технічна та інформаційна) взаємодія реєстрів здійснюється безперервно; 3) до повноважень держателів реєстрів належить сукупність визначених повноважень; 4) інформація про об'єкти реєстрів вважається та достовірною; 5) підставою створення реєстру є встановлення під час регулювання суспільних відносин, що виникають при вирішенні економічних, соціальних, правоохоронних або інших завдань потреби факту реєстрації; 6) діяльність з забезпечення захисту реєстрів полягає в здійсненні держателем реєстру або адміністратором визначених законодавством наступних дій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Деякі питання цифрового розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 56. Дата оновлення: 05.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/56-2019-%D0%BF#n18>

2. Про забезпечення реалізації деяких питань цифрового розвитку: наказ Державного агентства з питань електронного урядування України від 09.04.2019 р. № 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0024883-19>

3. Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 р. № 1907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>

4. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-IX. Дата оновлення: 09.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

5. Про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 835. (у редакції від 21 жовтня 2015 р.). Дата оновлення: 23.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF/ed20151021#Text>

6. Оцінка стану оприлюднення та оновлення відкритих даних: звіт. Київ, 2019 р. URL: https://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Otsinka-stanu-opryliudnennia-VD_zvit.pdf

7. Порядок щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2019 р. № 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2019-%D0%BF#Text>

8. Аналіз поточного стану державних електронних реєстрів та оцінка потенційних корупційних ризиків. ГО «Офіс ефективного регулювання» у межах USAID/UK aid проекту 02 «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS», що реалізується Фондом Євразія, та за сприяння Міністерства цифрової трансформації України. 2021. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/09/Zvit_Analiz-potochnogo-stanu-reestriv-UA.pdf

9. «БАЗА ЗНАНЬ» – інформаційний ресурс для легкого пошуку роз'яснень. URL: https://ch-tmo.mvs.gov.ua/files/documents/1613128840_БАЗА%20ЗНАНЬ%20інформаційний%20ресурс%20НАЗК.pdf

