

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2021.13.2.21>

Маслова Я.І.

*к.ю.н., доцент,**доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»***ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРУВАННЯ РЕЄСТРІВ
НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

Постановка проблеми. Станом на теперішній час, головними постають проблеми якості реалізації повноважень органів державної влади в умовах цифровізації, належного слідування принципам цифрового розвитку під час вибору стратегічних цілей впорядкування суспільних відносин, налагодження взаємодії між державними інституціями та інститутами громадянського суспільства за допомогою сучасних технологій. Діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) охоплює широке коло повноважень, які спрямовані на запобігання корупції. При цьому, суттєвого значення для ефективності поставлених завдань перед цією антикорупційною інституцією, відіграє належне адміністрування державних реєстрів, держателем яких є НАЗК.

За таких умов, важливого значення набуває теоретичне осмислення діяльності НАЗК щодо адміністрування реєстрів відповідно до чинного законодавства та визнаної міжнародною спільнотою практики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Встановлення змістовних ознак, що характеризують загалом антикорупційний механізм та окремі його заходи були предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: Д.В. Гудков [1], О.Р. Дашковська, І.А. Дьомін [2], С.А. Задорожній [3], О.В. Клок [4], Т.О. Коломоєць [5], Д.Г. Михайленко [6], Р.О. Рева [7], В.В. Нонік [8], Т.В. Хабарова [9], М.І. Хавронюк [10], А.М. Черенков [11] та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць,

яких присвячено антикорупційній діяльності, питання адміністрування реєстрів, держателем яких є НАЗК є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Станом на теперішній час НАЗК є держателем таких реєстрів: 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 [12]. Розглянемо окремо нормативно-правові засади та трансформацію підходу НАЗК до забезпечення ведення кожного з антикорупційних реєстрів.

Відповідно, Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – Реєстр антикорупційних декларацій) було впроваджено внаслідок законодавчого закріплення у профільному законодавстві вимоги до електронного декларування шляхом внесення інформації на сайті НАЗК. Законом України «Про запобігання корупції» 2014 р. окреслено порядок подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [12]. Одночасно, відсутністю нормативної детермінації окремих питань, що стосувались декларування, опосередковано встановлення перехідного періоду для налагодження роботи Реєстру антикорупційних декларацій.

Лише у 2016 році для виконання положень Розділу VII Закону України «Про запобігання корупції», яким визначено заходи здійснення фінансового контролю у сфері запобігання корупції: подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, облік та оприлюднення декларацій; контроль та перевірку декларацій; встановлення своєчасності подання декларацій; повну перевірку декларацій; моніторинг способу життя суб'єктів декларування закладено правові основи ведення Реєстру антикорупційних декларацій.

Система подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, розпочала функціонувати в два етапи для полегшення переходу від паперового декларування до електронного [13]. Реєстру антикорупційних декларацій сформовано з двох частин: 1) публічна частина (дані з Реєстру антикорупційних декларацій, які розміщувались на офіційному веб-сайті НАЗК через застосування сукупності програмних засобів, розміщених за унікальними адресами в обчислювальній мережі: декларації та повідомлення про суттєві зміни в майновому стані); 2) конфіденційна частина (дані з Реєстру антикорупційних декларацій, які не розміщувались на офіційному веб-сайті НАЗК та є конфіденційними). Серед основних характеристик адміністрування Реєстру антикорупційних декларацій, виділимо:

- 1) ведення виключно в електронній формі;
- 2) до користувачів антикорупційного ресурсу віднесено: зареєстрованих суб'єктів декларування, уповноважених працівників НАЗК, адміністраторів системи, які здійснюють керування обліковими записами, уповноважені осіб інших державних органів, фізичних та юридичних осіб щодо публічної частини;

- 3) функціонально Реєстр антикорупційних декларацій спрямовано на: створення, збереження, подання та перегляд електронних документів суб'єктів декларування; моніто-

ринг дій користувачів (виключення становлять особи, які здійснюють доступ до публічної частини Реєстру); наявність зручних для користувачів інтерфейсів та сервісів; електронну ідентифікацію користувачів; інтеграцію та обмін даними з інформаційно-телекомунікаційними і довідковими системами, реєстрами, банками даних, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування;

- 4) встановлений режим роботи Реєстру антикорупційних декларацій з окресленням меж технічного обслуговування, рівня захисту даних та виду програмного забезпечення тощо [14].

Проблемним при використанні Реєстру антикорупційних декларацій стала відсутність можливості автоматичного заповнення інформації, яка містилась в базах даних та реєстрах інших державних органів. У 2021 р. було прийнято оновлений Порядок адміністрування Реєстру антикорупційних декларацій [15], яким передбачено фактичне впровадження технології розподіленого реєстру даних – «Blockchain». Це виражено у тому, що кожен документ, який вноситься до Реєстру антикорупційних декларацій наділяється унікальним ідентифікатором автоматичним шляхом та закріплюється електронною печаткою, що унеможливує внесення несанкціонованих змін до поданого документа (забезпечує цілісність документа). Подання документів одночасно підтверджується шляхом надсилання повідомлення суб'єкту декларування на адресу його електронної пошти, зазначену в персональному електронному кабінеті, та до персонального електронного кабінету суб'єкта декларування. З цього моменту, дані документів, що внесені до Реєстру, зберігаються у структурованому вигляді, а також у зручній для візуального сприйняття формі, зокрема у форматі HTML.

Серед основних змін, слід виокремити також те, що: 1) додано наскрізний пошук

по вмісту всіх поданих документів (чек бокс «шукати скрізь» біля поля для пошуку). Це дає можливість пошуку декларацій за будь-яким об'єктом декларування; 2) після відкриття будь-якої декларації є можливим без додаткового пошуку, переглядати інші документи цього суб'єкта декларування (додано блок «Інші документи суб'єкта декларування», який містить посилання на всі документи, які суб'єкт декларування попередньо подавав); 3) спрощено роботу з кваліфікованими електронними підписами (далі –КЕП). Якщо при зміні КЕП ідентифікаційні дані суб'єкта декларування не змінилися, не потрібно проводити процедуру зміни КЕП у Реєстрі антикорупційних декларацій. Суб'єктові декларування надається можливість заповнювати документи з різних пристроїв та КЕП для входу до Реєстру. При створенні нової декларації на основі попередньої забезпечено перенесення персональних даних суб'єктів декларування до нового документа, незалежно від пристрою тощо.

Щодо Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – «POLITDATA»), то його формування та ведення не виокремлено в окреме повноваження НАЗК Законом України «Про запобігання корупції» [16]. Застосування у цій сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій пов'язано з тим, що:

1) профільним законодавством за НАЗК закріплено обов'язок щодо «...здійснення 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, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, зві-

тів про надходження та використання коштів фонду агітації щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму, звітів про надходження та використання коштів фонду всеукраїнського референдуму, звітів про надходження та використання коштів фонду ініціативної групи, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей» (п. п. 8⁻¹ ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції»);

2) Законом України «Про політичні партії в Україні», серед обов'язків політичних партій, виокремлено – щоквартально, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення звітного кварталу, подання до НАЗК звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (у тому числі її місцевих організацій, які у встановленому порядку набули статусу юридичної особи) шляхом його заповнення на офіційному веб-сайті НАЗК (ст. 17) [17];

3) звіти політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру визначено публічною інформацією, яка підлягає оприлюдненню;

4) тенденції до інтенсифікації використання сучасних технологій органами державної влади торкнулись усіх сторін діяльності НАЗК.

Загалом, «POLITDATA» є порталом, якого розроблено НАЗК для акумуляції фінансових даних щодо політичних партій, які функціонують в Україні. Цей реєстр створено для спрощення процесу подання звітності для політичних партій, а також забезпечення доступу до цієї інформації для усіх громадян [18]. Електронна система подання та оприлюднення звітів політичних партій «POLITDATA» (інформаційно-телекомунікаційна система «Єдиний державний реєстр звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру») розпочала функціонувати 11 травня 2021 року [19].

Функціонально «POLITDATA» дозволяє:

1) створювати, зберігати, подавати та переглядати звіти та додатки до них, інші електронні документи;

2) здійснювати пошук інформації;

3) моніторити відвідування та дії, що вчинялись користувачами;

4) захищати дані (у тому числі, персональні) від несанкціонованого доступу, знищення, зміни та блокування доступу до них шляхом здійснення організаційних і технічних заходів, впровадження засобів та методів технічного захисту інформації;

5) користуватись зручними інтерфейсами та сервісами;

6) ідентифікацію користувачів електронним способом (без врахування користувачів публічної частини «POLITDATA»);

7) інтегрувати та здійснювати обмін даними з інформаційно-телекомунікаційними і довідковими системами, реєстрами, банками даних, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування тощо [20].

Використання Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (далі – Реєстр корупціонерів) в якості інструменту запобігання корупції передбачено, крім іншого, ст. 59 Закону України «Про запобігання корупції» [12]. Відповідно, у Реєстрі корупціонерів міститься як публічна інформація (відомості про осіб, яких притягнуто до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної або цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення) та інформація з обмеженим доступом (відомості про осіб, які входять до особового складу органів, що провадять оперативно-розшукову або розвідувальну чи контррозвідувальну діяльність, належність яких до вказаних

органів становить державну таємницю, та яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень). Порядок ведення Реєстру корупціонерів було деталізовано у 2018 році [21], де також вказано, що це електронний ресурс. Метою впровадження електронної фіксації відомостей про корупціонерів є як забезпечення єдиного обліку осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення, так і спрощена процедура аналізу цих відомостей.

Підставою для внесення відомостей до Реєстру корупціонерів, є:

а) електронна копія рішення суду, яке набрало законної сили, з Єдиного державного реєстру судових рішень;

б) засвідчена в установленому порядку паперова копія розпорядчого документа про накладення дисциплінарного стягнення, НАЗК та Державною судовою адміністрацією України було прийнято спільний порядок взаємодії.

Так, електронні копії судових рішень мають бути направлені до Реєстру корупціонерів шляхом їх передачі з Єдиного державного реєстру судових рішень за допомогою спеціального програмного забезпечення у вигляді електронних файлів з використанням електронного цифрового підпису. Вказана передача електронних файлів додатково забезпечується: захищеними телекомунікаційними каналами, унікальністю імен електронних файлів; строковістю (файли мають бути передані не пізніше наступного робочого дня з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру судових рішень) [21].

Останні оновлення Реєстру корупціонерів відбулись за підтримки проєкту USAID/UK aid «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS», у межах підтримки розвитку сфери відкритих даних в Україні. Завдяки оновленому Реєстру корупціонерів та доданій інтеграції із Prozorro дер-

жавні установи можуть швидко дізнатися, чи є в Реєстрі корупціонерів установа, яка бере участь у їхньому тендері. Одночасно, приватним суб'єктам, які беруть участь у тендерах, не потрібно витрачати додатковий час на формування відповідної довідки [22].

Підсумовуючи, приходимо до висновку про вибір електронної форми НАЗК для адміністрування реєстрів, держателем яких він виступає. Спільним для функціонування антикорупційних реєстрів можна вважати те, що вони є і електронними інструментами: а) за допомогою яких, НАЗК реалізує надані повно-

важення; б) за допомогою яких, НАЗК реалізує повноваження щодо адміністрування визначених антикорупційних реєстрів, що означає обов'язковість їх виконання та відповідальність за якість реалізації. Спосіб нормативного закріплення у антикорупційному законодавстві обов'язкової електронної форми ведення антикорупційних реєстрів свідчить, з одного боку про вибір напряму реформування антикорупційної інституції – цифрової модифікації, а з іншого – про якісне забезпечення доступу громадськості до інформації, яка міститься в антикорупційних реєстрах.

Анотація

Досліджено теоретико-правові засади адміністрування реєстрів, держателем яких є НАЗК. Доведено, що спільним для функціонування антикорупційних реєстрів є те, що вони є і електронними інструментами за допомогою яких, НАЗК реалізує надані повноваження в цілому та щодо адміністрування визначених антикорупційних реєстрів. Зазначено, що спосіб нормативного закріплення у антикорупційному законодавстві обов'язкової електронної форми ведення антикорупційних реєстрів свідчить, з одного боку про вибір напряму реформування антикорупційної інституції – цифрової модифікації, а з іншого – про якісне забезпечення доступу громадськості до інформації, яка міститься в антикорупційних реєстрах.

До основних характеристик адміністрування Реєстру антикорупційних декларацій, віднесено: ведення реєстру здійснюється виключно в електронній формі; користувачами є зареєстровані суб'єкти декларування, уповноважені працівники НАЗК, адміністратори системи, фізичні та юридичні особи (останні щодо публічної частини); режим роботи реєстру має окресленні межі технічного обслуговування, рівня захисту даних та виду програмного забезпечення тощо. Встановлено, що порядок адміністрування Реєстру антикорупційних декларацій фактично відображає впровадження технології розподіленого реєстру даних – «Blockchain» (кожен документ, який вноситься до Реєстру антикорупційних декларацій наділяється унікальним ідентифікатором автоматичним шляхом та закріплюється електронною печаткою, що унеможливає внесення несанкціонованих змін до поданого документа (забезпечує цілісність документа)).

Визначено, що ведення Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру не виокремлено в окреме повноваження НАЗК. Зазначено, що метою впровадження електронної фіксації відомостей про корупціонерів є як забезпечення єдиного обліку осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення, так і спрощена процедура аналізу цих відомостей.

Ключові слова: Національне агентство з питань запобігання корупції; реєстр; електронна форма; повноваження; декларація; корупціонери; політична партія.

Maslova Ya.I. Theoretical and legal characteristics of administering the registers of the national agency on corruption prevention

Summary

The theoretical and legal principles of administration of registers held by the NACP have been studied. It is proved that what is common for the functioning of anti-corruption registers is that they are also electronic tools through which the NACP exercises its powers in general and in the administration of certain anti-corruption registers. It is noted that the method of normative enshrinement in anti-corruption legislation of the mandatory electronic form of anti-corruption registers indicates, on the one hand, the choice of direction of reforming the anti-corruption institution - digital modification, and on the other - quality public access to information contained in anti-corruption registers.

The main characteristics of the administration of the Register of Anti-Corruption Declarations include: maintaining the register is carried out exclusively in electronic form; users are registered subjects of declaration, authorized NACP employees, system administrators, individuals and legal entities (the latter in relation to the public part); the mode of operation of the register has delineated boundaries of maintenance, level of data protection and type of software, etc. It is established that the procedure of administration of the Register of Anti-Corruption Declarations actually reflects the introduction of distributed data registry technology – «Blockchain» (each document entered into the Register of Anti-Corruption Declarations is given a unique identifier automatically and document).

It is determined that the maintenance of the Unified State Register of Reporting of Political Parties on Property, Income, Expenditures and Liabilities of a Financial Nature is not separated into a separate authority of the NACP. The main purpose of this register is the accumulation of financial data on political parties operating in Ukraine.

It is noted that the purpose of the introduction of electronic recording of information about corrupt officials is to ensure a single record of persons who have committed corruption or corruption-related offenses, and legal entities subject to criminal measures in connection with the commission of corruption offenses, and a simplified procedure for analyzing this information.

Key words: National Agency for the Prevention of Corruption; electronic form; powers; declaration; corrupt; political party.

Список використаних джерел:

1. Гудков Д.В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції: дис... канд. юрид. наук. Суми: Запорізький нац. ун-т, 2018. 249 с.
2. Дьомін І.А. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України : автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2011. 18 с.
3. Задорожній С.А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої публічної влади. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Київ, 2016. 251 URL: https://www.nung.edu.ua/files/attachments/zadorozhnyu_dis.pdf
4. Клок О.В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 214 с.
5. Коломоєць Т. О. Моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: пошук «новаційних інструментів» реалізації законодавчої моделі в Україні. Юридичний бюлетень. 2019. № 9. С. 164-170.
6. Михайленко Д.Г. Протидія корупційним злочинам засобами кримінального права: концептуальні основи: монографія. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2017. 582 с.

7. Рева Ю.О. Антикоруційне декларування: теорія, правове регулювання, практика. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081. Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2020.
8. Нонік В.В. Механізми формування та реалізації антикорупційної політики в Україні: дис. д-ра наук з держ. упр. Миколаїв, 2019. 402 с.
9. Хабарова Т.В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. канд. юрид. наук (доктора філософії). Харків, 2017. 216 с.
10. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М.І. Київ: Ваіте, 2018. 472 с.
11. Черенков, А. М. Розслідування декларування недостовірної інформації. 12.00.09 – Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність. Київ. 2020. с. 270 http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/16673/1/dysert_cherenkov.pdf
12. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
13. Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Рішення Національного агентства запобігання корупції від 10.06.2016 р. № 2. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 136.
14. Про функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0959-16#Text>.
15. Порядок формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 липня 2021 р. № 448/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0986-21#Text>
16. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 р. № 2365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>
17. Офіційний сайт єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. URL: <https://politdata.nazk.gov.ua/#/>
18. Про прийняття в постійну (промислово) експлуатацію інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний державний реєстр звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 07.05.2021 р. № 252/21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v252_884-21#Text
19. Порядок формування та ведення Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 19.02.2021 р. № 102/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0508-21#n4>
20. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.02.2018 р. № 166. Дата оновлення: 28.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18#n13>
21. Порядок надсилання копій судових рішень щодо осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та щодо юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного діяння: Спільний наказ НАЗК та Державної судової адміністрації від 10.04.2018 р. № 167. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/NAK_167_54_18copy.pdf
22. Офіційний сайт НАЗК. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/reyestr-koruptsioneriv/>