

УДК 342.9

КОВАЛЕНКО Ю.О.

СУБ'ЄКТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано роль і значення суб'єктів інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України. Наведено авторську класифікацію таких суб'єктів. Досліджено зміст адміністративного законодавства, що регулює діяльність таких суб'єктів.

Ключові слова: суб'єкт, інформаційне забезпечення, протидія корупції, правоохоронні органи, адміністративне законодавство.

В статье проанализированы роль и значение субъектов информационного обеспечения противодействия коррупции в правоохранительных органах Украины. Предложена авторская классификация таких субъектов. Исследовано содержание административного законодательства, регулирующего деятельность таких субъектов.

Ключевые слова: субъект, информационное обеспечение, противодействие коррупции, правоохранительные органы, административное законодательство.

In the article the role and significance of the subjects of information provision against corruption in law enforcement agencies of Ukraine are analyzed. The author's classification of such subjects is given. The content of administrative legislation regulating the activities of such entities is researched.

Key words: subject, information support, counteraction to corruption, law enforcement bodies, administrative legislation.

Для повного розуміння кола суб'єктів, які так чи інакше здійснюють інформаційне забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України, вважаємо за доцільне розглядати їх у межах умовно цілісної системи відповідних суб'єктів, що перебувають на таких рівнях:

1. Загальний рівень інформаційного забезпечення. На цьому рівні перебувають ті державні органи, які, хоча безпосередньо не здійснюють інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах нашої держави, проте їхня праця є об'єктивно забезпечувальною щодо вказаної спеціальної діяльності. Зокрема, до таких органів варто віднести Державне агентство з питань електронного урядування України (далі – Держагентство електронного урядування), яке, згідно з Положенням від 1 жовтня 2014 р. [1], є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) і який реалізує державну політику у сферах інформатизації, електронного урядування, формування та використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства.

Електронне урядування – це спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу, робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій [2, с. 44]. На жаль, «дедалі частіше трапляються ситуації, коли на практиці застосування даного поняття зводиться лише до електронного спілкування» [2, с. 44]. Зазначене знецінення електронного урядування в контексті питання, яке ми розглядаємо, безспірно, неприпустиме, адже електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління [3], що є важливим фундаментом протидії корупції в правоохоронних органах України.

Відповідно до нової Концепції розвитку електронного урядування в Україні від 20 вересня 2017 р., електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [4]. Отже, варто погодитися з тим, що актуальність електронного урядування зумовлюється змінами в підходах управління державною владою та місцевого самоврядування, участі в управлінні громадян, їх доступу до інформації щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування через використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій [5, с. 81–82].

Можливість віднесення Держагентства електронного урядування до кола суб'єктів, які нами досліджуються, пояснюється тим, що, відповідно до покладених на нього завдань, воно (на підставі п. 4 зазначеного Положення): (1) організовує проведення прогностико-аналітичних досліджень стану розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування та сфери інформатизації; (2) виконує функції генерального державного замовника Національної програми інформатизації, зокрема: здійснює моніторинг у сфері інформатизації; забезпечує методологічну, нормативно-правову, інформаційну й організаційну підтримку процесів формування та виконання НПП; надає уряду України пропозиції щодо внесення змін до НПП; (3) здійснює державну реєстрацію електронних інформаційних ресурсів державних органів, органів місцевого самоврядування й інших юридичних осіб публічного права, доступ до яких здійснюється через телекомунікаційні мережі загального користування, та видає відповідні свідоцтва; (4) проводить моніторинг інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади й інформує щороку КМУ про його результати; (5) координує та контролює роботи, пов'язані зі створенням, веденням і забезпеченням функціонування Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів, визначає правила користування ним; (6) затверджує: вимоги до форматів даних електронного документообігу в державних органах; методику визначення належності бюджетних програм до сфери інформатизації; методику формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства; (7) здійснює в межах повноважень, передбачених законом, заходи щодо: розвитку електронного урядування; створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; створення та забезпечення функціонування єдиного державного веб-порталу відкритих даних; (8) розробляє і здійснює разом з іншими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування заходи щодо розвитку інформаційного суспільства; (9) створює та забезпечує функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності»; (10) координує адміністрування адресного простору українського сегмента мережі Інтернет; (11) забезпечує: функціонування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; впровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства; проведення експертизи Національної програми інформатизації й окремих її завдань (проектів); (12) здійснює в межах повноважень, передбачених законом, заходи щодо функціонування електронного документообігу тощо.

Окрім того, з метою організації своєї діяльності Держагентство електронного урядування, відповідно до пп. 1 п. 5 вказаного Положення, забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті Агентства, на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери його управління.

Також на загальному рівні інформаційного забезпечення протидії корупції розглядуваної системи суб'єктів інформаційного забезпечення перебуває Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (далі – Адміністрація Держспецзв'язку), що є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується КМУ й який забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації, кіберзахисту телекомунікацій і користування радіочастотним ресурсом України.

Відповідно до Положення про Адміністрацію Держспецзв'язку від 3 вересня 2014 р. [6] зі змінами, внесеними згідно з урядовою постановою від 4 квітня 2018 р. № 243 [7], до основних завдань зазначеного державного органу, серед іншого, належать: (1) забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, телекомунікацій, захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, в інформаційних системах, ТКС та ІТКС, на об'єктах інформаційної діяльності, а також у сферах використання державних інформаційних ресурсів у частині захисту інформації, протидії технічним розвідкам, функціонування, безпеки та розвитку державної сис-

теми урядового зв'язку тощо; (2) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері електронного документообігу в частині захисту інформації державних органів та органів місцевого самоврядування тощо.

2. Зовнішній спеціальний рівень інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України. На цьому рівні перебуває Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), що, згідно зі ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції», є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який є колегіальним органом (до складу якого входять п'ять членів), що забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, відповідальний перед Верховною Радою України і підконтрольний їй, підзвітний уряду України, що його утворив постановою від 18 березня 2015 р. № 118 [8].

НАЗК розпочало свою діяльність 15 серпня 2016 р. та поступово почало реалізувати повноваження щодо інформатизації про корупцію та протидію корупції, які тимчасово (до моменту утворення цього Нац агентства) виконували інші державні органи. Отже, звернемо увагу на те, що в ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» законодавцем закріплюються такі повноваження НАЗК: (1) проведення аналізу: стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції; (2) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації й оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії; (3) підготовка та подання в установленому законом порядку до КМУ проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; (4) організація проведення досліджень із питань вивчення ситуації щодо корупції; (5) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; (6) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, зокрема, підготовки та виконання антикорупційних програм; (7) здійснення в порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції», контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання й оприлюднення цих декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; (8) забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; (9) координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) із питань запобігання та виявлення корупції; (10) погодження антикорупційних програм державних органів; (11) здійснення співпраці з особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень вказаного Закону України (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з таким інформуванням; (12) інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції; (13) залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики; (14) обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями.

Що ж стосується ефективності діяльності цього суб'єкта інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України, то науковці та фахівці-практики висловлюють щодо цього низку зауважень та нарікань. Передусім проблематичною здається діяльність НАЗК щодо забезпечення т. зв. «е-декларування», антикорупційний характер якої важко недооцінити, як і роль цього декларування в контексті протидії корупції в правоохоронних органах нашої держави. Щодо цього український науковець М.В. Корнієнко зазначає, що «реальне забезпечення незалежності антикорупційних органів, запровадження дієвої перевірки е-декларацій та притягнення посадовців до відповідальності залишає багато питань, а в окремих випадках взагалі не працює. Запроваджений реєстр містить понад мільйон декларацій». З огляду на це, вказаний реєстр постійно потерпає від технічних збоїв, а НАЗК повсякчас висловлює побоювання щодо можливої втрати всього масиву даних. Науковець звертає увагу на те, що насправді

«НАЗК не має ані контролю над реєстром, ані повного й безперешкодного доступу до нього, адже його адмініструє не безпосередньо Нацагентство, а державне підприємство, підконтрольне СБУ. НАЗК уже дозволило СБУ уникнути публічного декларування, а декларації військових прокурорів були прибрані з публічної частини Реєстру під сумнівним приводом. У результаті, притягнуті цих посадовців до відповідальності за незаконне збагачення неможливо, адже доступу до їхніх декларацій не має навіть НАБУ» [9, с. 118–119]. Отже, за таких умов інформаційне забезпечення протидії корупції загалом та протидії корупції в правоохоронних органах зокрема знецінюється, адже актуальна інформація, розпорядником якої є Нацагентство, спотворюється окремими правоохоронними органами, що неприпустимо. На увагу також заслуговує питання формування, захисту, контролювання Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, розпорядником якого також є НАЗК (це питання буде детально розглянуто в підрозділі 2.3 цього дисертаційного дослідження).

3. Внутрішній спеціальний рівень інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України. Цей рівень становлять повноважні посадові особи та самостійні структурні підрозділи правоохоронних органів України, які так чи інакше причетні до питання реалізації інформаційного забезпечення протидії корупції в цих державних органах.

Зокрема, що стосується Генеральної Прокуратури України, то зауважимо, що і Генеральний Прокурор, і його заступники, структурні підрозділи Генпрокуратури так чи інакше здійснюють інформаційне забезпечення протидії корупції в цьому державному органі. Проте на найбільшу увагу в цьому питанні заслуговує, наприклад, заступник Генпрокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП). Відповідності до п. 8 ч. 8 ст. 8–1 Закону України «Про прокуратуру» [10], керівник САП, зокрема, контролює ведення й аналіз статистичних даних, організовує вивчення й узагальнення практики застосування законодавства й інформаційно-аналітичне забезпечення підлеглих прокурорів із метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій.

Варто звернути увагу на те, що, згідно з п. 5.2 Положення «Про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру» від 12 квітня 2016 р. [11], Аналітично-статистичний відділ САП, серед іншого: (1) забезпечує ведення аналітичної роботи; (2) забезпечує належну організацію роботи щодо ведення первинного обліку та статистичної звітності про результати прокурорсько-слідчої діяльності; (3) забезпечує комплексний аналіз статистичних даних із метою використання його результатів для підвищення якості виконання функцій прокуратури; (4) вивчає питання щодо своєчасності, повноти та достовірності внесення даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР), інших комп'ютерних програмних комплексів, а також формування звітності. Вживає заходів щодо оперативного усунення порушень обліково-реєстраційної дисципліни; (5) забезпечує керівництво САП інформаційно-аналітичними матеріалами про стан злочинності та наглядово-слідчої діяльності для використання в практичній діяльності; (6) веде облік висвітлення в засобах масової інформації результатів діяльності САП, готує інформацію для розміщення на офіційному веб-сайті Генпрокуратури.

Як вбачається, Департамент та Відділ Генпрокуратури (та їхні повноваження) фактично є «відображенням» органів (і їхніх повноважень) загального рівня інформаційного забезпечення розглядуваної структури, що «інтегровані» у структуру Генпрокуратури.

Варто зазначити, що аналогічна логіка складного процесу здійснення інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах, а також подібні структурні елементи, які так чи інакше здійснюють інформаційне забезпечення протидії корупції у відповідному масштабі, передбачаються також в структурі інших правоохоронних органів України. Наприклад, у п. 5 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про Національну поліцію» закріплюється правило, за яким на міністра внутрішніх справ України у відносинах з поліцією покладається обов'язок забезпечувати ведення та використання баз (банків) даних, визначати порядок обміну інформацією між Міністерством внутрішніх справ (далі – МВС) України, поліцією й іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується КМУ через міністра внутрішніх справ України. Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 22 Закону, керівник поліції зобов'язується забезпечувати дотримання визначеного міністром внутрішніх справ України порядку обміну інформацією між МВС України і поліцією. Варто звернути увагу на те, що сама поліція є важливим суб'єктом інформаційних відносин, маючи повноваження у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення, яке є підґрунтям інформаційного забезпечення протидії корупції в поліції. Відповідно до ст. 25 Закону України «Про Національну поліцію», Національна поліція України в межах інформаційно-аналітичної діяльності: (1) формує бази (банки) даних, що входять до єдиної ін-

формаційної системи МВС України; (2) користується базами (банкami) даних МВС України й інших органів державної влади; (3) здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу; (4) здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями. Відповідно до ч. 1 ст. 26 вказаного законодавчого акта, поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС України, стосовно бази даних, що формуються в процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності відповідно до закону тощо.

Що ж стосується, наприклад, Служби безпеки України (далі – СБУ), то, відповідно до ст. 10 Закону України «Про Службу безпеки України», Центральне управління СБУ, яке відповідає за стан державної безпеки, координує та контролює діяльність інших органів СБУ, складається з апарату голови СБУ та функціональних підрозділів: контррозвідки, військової контррозвідки, контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки, захисту національної державності, боротьби з корупцією й організованою злочинною діяльністю, інформаційно-аналітичний, оперативно-технічний, оперативного документування, слідчий, зв'язку, з роботи з особовим складом, адміністративно-господарський, фінансовий, військово-медичний та інші, згідно з організаційною структурою СБУ. Діяльність вказаних підрозділів, що впливає з їхніх завдань, прямо чи опосередковано сприяє здійсненню інформаційного забезпечення протидії корупції в СБУ.

З огляду на зазначене варто зауважити, що всіх суб'єктів, які здійснюють інформаційне забезпечення протидії корупції в Україні, можна умовно розглядати як трирівневу систему суб'єктів: (1) тих, що здійснюють інформаційне забезпечення загалом і протидії корупції зокрема (загальний рівень інформаційного забезпечення); (2) тих, що здійснюють забезпечення протидії корупції державних органах загалом і в правоохоронних органах України зокрема (зовнішній спеціальний рівень інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах); (3) тих, що здійснюють забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах, структурною частиною яких вони є (внутрішній спеціальний рівень інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України). Однак комплексний аналіз повноважень цих суб'єктів всіх трьох «рівнів» вказує на те, що як у теорії адміністративного права відсутній універсальний підхід до розуміння поняття «інформаційне забезпечення діяльності державного органу», так і на практиці немає чіткого закріплення за певними державними органами та/або їхніми структурними підрозділами відповідних забезпечувальних повноважень. Отже, повноваження щодо здійснення інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах розпорешені між різними органами та структурними підрозділами цих органів, що ускладнює не лише теоретичну та практичну ідентифікацію відповідних суб'єктів інформаційного забезпечення протидії корупції (хоча, звісно, основним серед цих органів є НАЗК), але й ефективне, скоординоване здійснення ними відповідних забезпечувальних функцій.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 492. Офіційний вісник України. 2014. № 80. Ст. 2269.
2. Овчинникова-Мирошніченко В.О. Стан, проблеми і перспективи електронного урядування в системі вищої освіти України на рівні ВНЗ. The Summer Science Symposium “Humanitarian and Social Sciences in Eastern Europe: Achievements and Prospects”: Proceedings of the Symposium. Minsk: ІІЕ, 2017. С. 44–46.
3. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р. Офіційний вісник України. 2010. № 97. Ст. 3443 (втраг. чин. 20 вересня 2017 р.).
4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. Офіційний вісник України. 2017. № 78. Ст. 2402.
5. Рошук М.В. Державне агентство з питань електронного урядування України в системі публічної влади. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія «Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». 2017. № 1 (42). С. 80–85.
6. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України: постанова Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 р. № 411. Офіційний вісник України. 2014. № 73. Ст. 2066.

7. Про внесення змін до Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України: постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2018 р. № 243. Офіційний вісник України. 2018. № 31. Ст. 280.

8. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 118. Офіційний вісник України. 2015. № 24. Ст. 664.

9. Корнієнко М.В. Сучасний стан виконання антикорупційних вимог Європейського Союзу в Україні. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 8 грудня 2017 р.). К.: Вид-во Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 118–121.

10. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697–VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № № 2–3. Ст. 12.

11. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної Прокуратури України: наказ Генеральної Прокуратури України від 12 квітня 2016 р. № 149. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=198845.

УДК 349.2

МЕДВЕЦЬКА О.О.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ ТВОРЧИХ ПРАЦІВНИКІВ

У статті проаналізовано позитивний закордонний досвід правового регулювання охорони праці творчих працівників. Виявлено позитивні риси трудового законодавства європейських країн у досліджуваній сфері. Запропоновано шляхи запозичення в Україну.

Ключові слова: зарубіжний досвід, правове регулювання, охорона праці, творчі працівники, трудова діяльність.

В статье проанализирован положительный зарубежный опыт правового регулирования охраны труда творческих работников. Выявлены положительные черты трудового законодательства европейских стран в исследуемой сфере. Предложены пути внедрения в Украине.

Ключевые слова: зарубежный опыт, правовое регулирование, охрана труда, творческие работники, трудовая деятельность.

In the article the positive foreign experience of legal regulation of labor protection of creative workers is analyzed. The positive features of the labor legislation of European countries in the field of study are revealed. The ways of borrowing to Ukraine are offered.

Key words: foreign experience, legal regulation, labor protection, creative workers, labor activity.

Важливим аспектом правового регулювання охорони праці творчих працівників є вивчення та накопичення закордонного досвіду. В іноземних країнах професії творчого працівника належить особливе місце в системі правового регулювання охорони праці. І не випадково, адже в будь-якій державно-правовій системі робота творчих працівників зумовлюється не тільки спе-