

ЦИФРОВЕ РЕФОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

DIGITAL REFORM ACTIVITY IN NATIONAL AGENCY ON CORRUPTION PREVENTION

Маслова Я.І., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Встановлено, що цифрова трансформація детермінує: а) перетворення, зміну певних явищ чи процесів з нецифрового в цифровий формат; б) створення певних явищ чи здійснення процесів на основі цифрових комунікацій та медіа інфраструктури. Зазначено, що функціонування спеціально уповноваженого державного органу, до сфери відання якого належить забезпечення формування та реалізація державної антикорупційної політики – НАЗК, опосередковує доктринальне тлумачення його правового статусу як: 1) органу державної виконавчої влади із спеціальним статусом; 2) суб'єкта публічного адміністрування в сфері запобігання корупції. При цьому, в першому значенні, акцентується увага на наявності спеціальної компетенції, а в другому – на форматі реалізації цієї компетенції відповідно до ідеалів людиноцентризму та верховенства права. Цифрова трансформація за таких умов, впливає саме на характеристики правового статусу НАЗК як суб'єкта публічного адміністрування. Натомість, спеціальний статус НАЗК в системі органів державної виконавчої влади залишається незмінним.

Встановлено, що інституційне забезпечення цифрової трансформації у діяльності НАЗК покладено на окремих структурний підрозділ, який практично втілює цифровий підхід та впроваджує заходи по модифікації роботи антикорупційної інституції. Звернуто увагу на те, що процеси цифрової трансформації торкнулись безпосередньо способів реалізації повноважень, які складають зміст компетенції НАЗК, модифікуючи їх у відповідному напрямі. Наявність інституційного забезпечення цифрової трансформації у структурі НАЗК та використання сучасних технологій для практично усіх його повноважень, свідчить про те, що вказана антикорупційна інституція функціонує відповідно до ідеї електронного урядування та повної діджиталізації.

Класифіковано способи реалізації повноважень НАЗК залежно від конкретного напрямку діяльності, на: 1) способи внутрішньо-організаційної діяльності, які охоплюють цифровізовані підходи до ведення діловодства, організацію засідань, планування роботи, розподілення повноважень між уповноваженими особами і тому подібне; 2) способи правозастосовної діяльності, які охоплюють цифровізовані підходи до реалізації безпосередніх повноважень.

Ключові слова: Національне агентство з питань запобігання корупції, правовий статус, повноваження, цифрова модифікація, реформування.

It is established that digital transformation determines: a) transformation, change of certain phenomena or processes from non-digital to digital format; b) creation of certain phenomena or implementation of processes on the basis of digital communications and media infrastructure. It is noted that the functioning of a specially authorized state body, which is responsible for ensuring the formation and implementation of state anti-corruption policy – NACP, mediates the doctrinal interpretation of its legal status as: 1) a state executive body with special status; 2) the subject of public administration in the field of prevention of corruption. At the same time, in the first sense, the emphasis is on the presence of special competence, and in the second - on the format of implementation of this competence in accordance with the ideals of human centrism and the rule of law. Digital transformation under such conditions affects the characteristics of the legal status of the NACP as a subject of public administration. Instead, the special status of the NACP in the system of state executive bodies remains unchanged.

It is established that the institutional support of digital transformation in the activities of the NACP is entrusted to a separate structural unit, which practically implements the digital approach and implements measures to modify the work of anti-corruption institutions. Attention is drawn to the fact that the processes of digital transformation have directly affected the ways of exercising the powers that make up the competence of the NACP, modifying them in the appropriate direction. The availability of institutional support for digital transformation in the NACP structure and the use of modern technologies for almost all its powers, indicates that this anti-corruption institution operates in accordance with the idea of e-government and full digitalization.

Methods of exercising NACP powers depending on the specific area of activity are classified into: 1) methods of internal organizational activities, which include digitized approaches to record keeping, organization of meetings, work planning, distribution of powers between authorized persons and the like; 2) methods of law enforcement activities, which include digitized approaches to the implementation of direct authority.

Key words: National Agency for the Prevention of Corruption, legal status, powers, digital modification, reform.

Поштовхом до актуалізації питань цифровізації в Україні стало підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом у 2014 р., якою було активовано процес забезпечення комплексного розвитку електронного урядування відповідно до європейських вимог [1]. Як зазначено у Концепції розвитку електронного урядування в Україні, яка затверджена Розпорядженням КМУ від 20.09.2017 р. № 649-р, діяльність органів державної влади має слідувати таким основоположним ідеям: пріоритетно реалізовуватись, незалежно від виду, шляхом застосування електронної форми; планування та реалізація реформ, проектів чи завдань має здійснюватись із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій; пріоритетним є впровадження таких форм збору інформації, що передбачатимуть одноразове введення інформації з дотриманням вимог захисту інформації та персональних даних тощо [2]. Наступним кроком на шляху впровадження ідей реформування управлінської діяльності, стало утворення Міністерства цифрової трансформації як органу держав-

ної виконавчої влади через реорганізацію Державного агентства з питань електронного урядування шляхом його перетворення у 2019 році [3]. Виокремлення нової інституції в системі суб'єктів публічного адміністрування, дозволили переадресувати технічну складову по здійсненню заходів з впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій від органів державної виконавчої влади до Міністерства цифрової трансформації [4]. Окремим вектором впровадження цифрових технологій у практику діяльності органів державної влади, стала зміна їх профілю, що має на меті формування такого типу впорядкування, який заснований на використанні інформаційно-телекомунікаційних технологій. Не виключенням є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК).

Встановлення змістовних ознак, що характеризують реформування діяльності органів державної виконавчої влади в бік застосування цифрових технологій було предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: В.Б. Авер'янов, Д.В. Гудков, О.Р. Даш-

ковська, Т.О. Коломоєць, М.О. Лисенко, Ю.В. Орлов, В.Л. Оргинський, Т.В. Хабарова, О.П. Хамходера, А.М. Черенков та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено антикорупційній діяльності, інституційне забезпечення та сучасний стан діяльності НАЗК є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Тому метою дослідження є формування наукового підходу до тлумачення діяльності НАЗК щодо застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Категорія «цифровізація» походить від англійського і в перекладі означає «оцифровування», «діджиталізація», або ж «приведення в цифрову форму» та означає не просто технологічний механізм обробки інформації, а певний соціальний, культурний та антропологічний процеси [5, с. 21]. Спільним в межах наукових розробок є тлумачення цифровізації в якості: а) способу приведення будь-якого різновиду інформації до цифрової форми; б) прийняття або збільшення використання цифрових і комп'ютерних технологій в організації суспільних відносин; в) способу побудови сфер соціального життя навколо цифрових комунікацій та медіа інфраструктури [6].

Слушним видається твердження О.Р. Кібенко щодо визначення цифровізації як формату відносин «end-to-end direct online procedure», який передбачає наявність трьох складників: 1) безперервна процедура он-лайн (англ. end-to-end), при якій зникає необхідність використання паперового носія чи фізичної присутності особи; 2) пряма процедура он-лайн (англ. direct), яка проводиться без втручання посередника чи компетентного органу, тобто самостійно кінцевим споживачем; 3) процедура он-лайн (англ. on-line), яка здійснюється шляхом використання веб-мережі і є доступною для кінцевих споживачів послуг [7].

Таким чином, цифрова трансформація детермінує: а) перетворення, зміну певних явищ чи процесів з нецифрового в цифровий формат; б) створення певних явищ чи здійснення процесів на основі цифрових комунікацій та медіа інфраструктури. У межах цього дослідження, звернемо увагу на вплив цифрової трансформації на діяльність НАЗК.

Функціонування спеціально уповноваженого державного органу, до сфери відання якого належить забезпечення формування та реалізація державної антикорупційної політики – НАЗК, опосередковує доктринальне тлумачення його правового статусу як: 1) органу державної виконавчої влади із спеціальним статусом; 2) суб'єкта публічного адміністрування в сфері запобігання корупції. При цьому, в першому значенні, акцентується увага на наявності спеціальної компетенції, а в другому – на форматі реалізації цієї компетенції відповідно до ідеалів людиноцентризму та верховенства права. Цифрова трансформація за таких умов, впливає саме на характеристики правового статусу НАЗК як суб'єкта публічного адміністрування. Натомість, спеціальний статус НАЗК в системі органів державної виконавчої влади залишається незмінним.

Загалом, публічне адміністрування є діяльністю уповноважених суб'єктів публічної влади, зміст якої має вияв у погодженому впорядкуванні конкретно визначених суспільних відносин шляхом застосування конкретно визначених способів, методів, форм для забезпечення публічного інтересу [8]. Тобто, НАЗК є уповноваженим суб'єктом, діяльність якого спрямовано на впорядкування суспільних відносин щодо запобігання корупції через застосування конкретно визначених способів, методів, форм для забезпечення публічного інтересу. Процеси цифрової трансформації торкнулись безпосередньо способів, методів та форм, які складають зміст діяльності НАЗК, модифікуючи їх у відповідному напрямі. Підтвердженням означеного, є виокремлення в межах «Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2021 рік», напрямку по формуванню та розвитку нової організаційної культури

та інституційної розбудови НАЗК, що здатна забезпечити динамічну, ефективну роботу інституції. При цьому, під інституційною розбудовою НАЗК розуміється: залучення кваліфікованого персоналу; розбудова зрозумілих та ефективних процесів; повна діджиталізація; клієнтоорієнтовані процедури, електронний документообіг; забезпеченість достатніми фінансовими та технічними ресурсами тощо. Для досягнення мети впорядкування ІТ-процесів та побудови цифрової культури в діяльності НАЗК, обрано відповідні напрями цифрової модифікації [9].

Як наслідок, НАЗК є одним з перших державних органів, яким практично втілено Постанову КМУ «Деякі питання діяльності підрозділів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації центральних та місцевих органів виконавчої влади та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації» від 3 березня 2020 р. № 194. Відповідно, цим нормативно-правовим актом передбачено обов'язковість введення у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади посаду заступника керівника відповідного органу з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації (CDTO) [10].

В подальшому, наказом НАЗК від 23.10.2020 р. № 475/20 «Про затвердження Положення про Відділ цифрової трансформації та інноваційного розвитку» у його апараті утворено структурний підрозділ з однойменними обов'язками. До основних завдань Відділу цифрової трансформації та інноваційного розвитку, віднесено: забезпечення цифрового перетворення та стратегічного оновлення НАЗК шляхом оновлення процесів діяльності структурних підрозділів за допомогою інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій; формування стратегії і детального плану дій щодо цифрової трансформації процесів НАЗК; участь в інформаційному наповненні веб-сайту НАЗК і т.д. [11]

Таким чином, інституційне забезпечення цифрової трансформації у діяльності НАЗК покладено на окремий структурний підрозділ, який практично втілює цифровий підхід та впроваджує заходи по модифікації роботи антикорупційної інституції.

Окремо зазначимо, що цифровізація вплинула не лише на структуру та цілі НАЗК, але й на спосіб реалізації його повноважень. Виходячи з конституційно встановленого обов'язку органів державної влади, діяти виключно в межах та відповідно до закону (ч. 2 ст. 19 Конституції України), цифрова модифікація способу реалізації компетенції НАЗК має бути заснована на відповідних положеннях законодавства.

Аналіз антикорупційного законодавства, дозволяє стверджувати про наявний дуалістичний підхід до нормативного впорядкування виконання повноважень НАЗК з застосування цифрових технологій. З одного боку, у законодавстві прямо передбачено виконання повноважень в форматі діджиталізації (наприклад, забезпечення ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення), а з іншого – встановлено конкретне повноваження, а вибір форми його реалізації деталізується у рішеннях НАЗК (наприклад, здійснення у порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру) [12].

Щодо реалізації повноважень НАЗК, зазначимо таке. За своєю сутністю повноваження є юридично можливими та необхідними варіантами поведінки їх носія, тобто сукупність його прав і обов'язків. Слід зазначити,

що повноваження як публічно-правова категорія, являючись єдністю прав і обов'язків владних суб'єктів, опосередковує певну специфіку порівняно із сукупністю прав та обов'язків приватних суб'єктів. Основною властивістю повноважень державно-владних суб'єктів є їх закріплення на рівні відповідного нормативно-правового акту [13].

Залежно від підходу, перелік прав та обов'язків, що формують повноваження, може бути вичерпним або ж містити відсилочні норми, які передбачають можливість встановлення прав та обов'язків іншими нормативно-правовими актами. Не будь-які повноваження можуть бути надані суб'єктові публічної адміністрації, а лише ті, що змістовно спрямовані на виконавчо-розпорядчу діяльність, надання адміністративних послуг, притягнення до адміністративної відповідальності та забезпечення прав громадян під час публічного адміністрування. Таким чином, НАЗК наділено виключними повноваженнями в сфері запобігання корупції, які виражаються через сукупність прав та обов'язків НАЗК та закріплюються нормами права.

Реалізація повноважень НАЗК здійснюється у межах обраної форми за допомогою застосування певних методів та у визначений спосіб. Для того, щоб встановити якісні показники впливу цифровізації на реалізацію повноважень НАЗК, необхідно звернути уваги на елементи, що характеризують механізм реалізації повноважень: форми та методи.

Форми реалізації повноважень змістовно дотичні формам публічного адміністрування в цілому. Не акцентуючи увагу на розрізненні доктринальних підходах до визначення сутності й градації форм публічного адміністрування, погодимось з твердженням Білої В.Р. про виділення правових форм публічного адміністрування [14] та організаційних форм [15]. До правових форм діяльності НАЗК належить: прийняття нормативно-правових актів, яких спрямовано на запобігання корупції; розроблення проєктів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання; прийняття індивідуальних актів; укладення адміністративних договорів та вчинення юридично значимі дії. При цьому, цифрова трансформація не вплинула ні на градацію правових форм НАЗК, ні на їх видові ознаки.

Методи реалізації повноважень доцільно тлумачити як способи й прийоми аналізу й оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на суб'єктів у керованих суспільних відносинах. Методи реалізації повноважень НАЗК охоплюють способи, прийоми, дії, які пов'язані з підготовкою й реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової й організаційної державно-управлінської діяльності. Вагомим значенням для цілей цього дослідження є класифікація методів реалізації повноважень за організаційними властивостями шляхом врахування типу впливу, способу здійснення впливу, часової характеристики впливу, особливості впливу. Можливо припустити, що процес цифровізації вплинув на методи впливу через застосування в управлінсько-розпорядчій діяльності електронних засобів та інформаційно-телекомунікаційних технологій, враховуючи електронний обмін даними. Одночасно, змінено спосіб реалізації повноважень НАЗК, тобто заходи, які застосовуються для втілення наданої компетенції.

Зазначимо, що вказана модель функціонування має стати превалуючою не лише для НАЗК, але й інших органів державної влади. Відповідно до 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 проєктів нових нормативно-правових актів або внесення змін до нормативно-правових актів і реалізації владних повноважень шляхом застосування цифрових технологій [16]. Значення вказаного нормативно-право-

вого 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.

Модифікація реалізації повноважень НАЗК, торкнулась практично усіх складових його діяльності. Наприклад, Наказом НАЗК «Про затвердження Вимог до захисту анонімних каналів зв'язку, через які здійснюються повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»» від 2 квітня 2020 р., до типів захищених анонімних каналів віднесено канали отримання повідомлень: а) із використанням офіційного веб-сайту установи; б) із використанням електронних поштових скриньок; в) із використанням технології IP-телефонії (анонімна гаряча лінія).

Прогресивним слід вважати положення щодо ідентифікації, автентифікації та авторизації операторів шляхом використання персонального логіна та пароля або кваліфікованого електронного підпису, а у випадку використання мережевого телефонного зв'язку загального користування – така ідентифікація, автентифікація та авторизація взагалі не потрібна [17].

Слід зазначити, що НАЗК приділено значну увагу до вироблення нових способів реалізації наданих повноважень з використанням сучасних технологій. Доцільним є їх групування залежно від конкретного напрямку діяльності НАЗК, на: 1) способи внутрішньо-організаційної діяльності НАЗК, які охоплюють цифровізовані підходи до ведення діловодства, організацію засідань, планування роботи, розподілення повноважень між уповноваженими особами НАЗК і тому подібне; 2) способи правозастосовної діяльності НАЗК, які охоплюють цифровізовані підходи до: 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; перевірки стосовно можливих фактів порушень встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 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, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей у порядку та в межах, визначених законом і т.д.

Підсумовуючи, приходимо до висновку, що процеси цифрової трансформації торкнулись безпосередньо способів реалізації повноважень, які складають зміст компетенції НАЗК, модифікуючи їх у відповідному напрямі. Наявність інституційного забезпечення цифрової трансформації у структурі НАЗК та використання сучасних технологій для практично усіх його повноважень, свідчить про те, що вказана антикорупційна інституція функціонує відповідно до ідеї електронного урядування та повної діджиталізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014 р. Дата оновлення від 30.11.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#top>
3. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 р. № 829. Дата оновлення: 20.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF#Text>
4. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>
5. Тетерятник Б.С. Тенденції діджиталізації як вктор сучасного розвитку світового господарства. *Науковий вісник МГУ. Серія: Юридичні науки*. 2017. № 29. С. 21-23.
6. Жигалкевич Ж. М. Діджиталізація як основний фактор розвитку бізнес-структур. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2020/99.pdf.
7. Кібенко О.Р. Діджиталізація як нова ера розвитку корпоративного права. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/145948-didzhitalizatsiya-yak-nova-era-rozvoitku>.
8. Білоус-Осін Т.І. Публічне адміністрування у сфері наукової діяльності. *Juris Europensis Scientia*. Випуск 3, 2021. URL: http://jes.nuoua.od.ua/archive/3_2021/15.pdf (дата звернення: 20.07.2021).
9. Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2021 рік: рішення колегії НАЗК від 17.05.2021 р. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/pro-nazk>
10. Деякі питання діяльності підрозділів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації центральних та місцевих органів виконавчої влади та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 194. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/194-2020-%D0%BF#Text>
11. Про затвердження Положення про Відділ цифрової трансформації та інноваційного розвитку: Наказ НАЗК від 23.10.2020 р. № 475/20. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/185-Polozhennya-pro-Viddil-nakaz.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. Винник О. В. Повноваження штабних підрозділів органів внутрішніх справ. *Форум права*. 2014. № 4. С. 38-42.
14. Біла В.Р. Види правових форм публічного адміністрування. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2019. Том 30 (69) № 4. С. 94-99.
15. Біла В.Р. Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2019. № 4. С. 112-115.
16. 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>
17. Про затвердження Вимог до захисту анонімних каналів зв'язку, через які здійснюються повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.04.2020 р. № 127/30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0370-20#Text>