

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ
БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ:
АДМІНІСТРАТИВНО – ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Шевчук О.Р.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права Юридичного факультету
Західноукраїнського національного університету (м. Тернопіль)
<https://orcid.org/0000-0001-6453-355X>*

Ментух Н.Ф.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права Юридичного факультету
Західноукраїнського національного університету(м. Тернопіль)
<https://orcid.org/0000-0002-1016-7635>*

Шевчук О.Р., Ментух Н.Ф. Реалізація політики державної інформаційної безпеки України в контексті запобігання корупції: адміністративно-правовий аспект

Обґрунтовано, що завдання антикорупційної боротьби мають статус пріоритетних та загальнодержавних. Вітчизняна нормативно – правова база щодо питань безпеки має фіксувати чітке встановлення повноважень держорганів, насамперед органів сфери безпеки, а також сприяти міжвідомчій координації, у тому числі за умови тривалої агресії спрямованої проти нашої країни, яка має виражені «гібридні» прояви.

Встановлено, що недосконала система органів антикорупційного спрямування, а також відсутня чітка національна антикорупційна політика та органи державної влади, відповідальні за її реалізацію, є суттєвим фактором розвитку складного становища України у сфері корупції. Враховуючи антикорупційну політику та її суть, функціональне призначення та повноваження, можливий поділ суб'єктів боротьби з корупцією на базові групи суб'єктів, якими формується і забезпечується реалізація національної антикорупційної політики; створюється та удосконалюється нормативна база антикорупційної боротьби.

Автори приходять до висновку, що з метою збору, зберігання, аналізу і узагальнення інформації про факти свідчать про корупцію, в тому числі про фізичних і юридичних осіб, причетних до корупції, в спеціальних підрозділах по боротьбі з корупцією необхідно створити і вести оперативні обліки і централізовані банки даних.

В органах прокуратури було б доречним вести єдині банки даних про стан протидії корупції, які повинні формуватися на підставі інформації, що подається органами прокуратури, внутрішніх справ і національної безпеки.

Звісно ж, що в даний час з метою забезпечення безпеки підприємницької діяльності слід закріпити в законодавстві обов'язок опублікування інформації про судимості корупційної спрямованості та інші злочини у сфері економіки, а також залучення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. У зв'язку з цим, відповідні доповнення і зміни необхідно внести в ряд законів і, в першу чергу в Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 року № 755-IV. Зокрема передбачити можливість опублікування в реєстрах інформації про потенційну небезпеку господарюючих суб'єктів, які виступають в якості контрагентів.

Ключові слова: інформаційна відкритість, доступ до інформації, прозорість, корупція, протидія корупції, електронний уряд, державні органи, офіційна інформація.

Shevchuk O.R, Mentukh N.F. Implementation of the state information security policy of Ukraine in the context of corruption prevention: administrative and legal aspect

It is substantiated that the tasks of anti-corruption fight have the status of priority and national. The domestic legal framework on security issues should fix a clear establishment of the powers of state bodies, first of all security bodies, as well as promote interdepartmental coordination, including in the case of long-term aggression against our country, which has pronounced «hybrid» manifestations.

It is established that the imperfect system of anti-corruption bodies, as well as the lack of a clear national anti-corruption policy and public authorities responsible for its implementation, are a significant factor in the development of Ukraine's difficult situation in the field of corruption. Given the anti-corruption policy and its essence, functional purpose and powers, it is possible to divide the subjects of anti-corruption into basic groups of subjects, which form and ensure the implementation of national anti-corruption policy; the normative base of anti-corruption fight is created and improved.

The authors concludes that in order to collect, store, analyze and summarize information on the facts of corruption, including individuals and legal entities involved in corruption, in special units to combat corruption it is necessary to create and maintain operational records and centralized data banks.

In the prosecutor's office, it would be appropriate to maintain a single database on the state of anti-corruption, which should be formed on the basis of information provided by the prosecutor's office, internal affairs and national security.

Of course, in order to ensure the security of business activities, the law should now enshrine the obligation to publish information on convictions of corruption and other crimes in the economic sphere, as well as to bring individuals to administrative responsibility for committing corruption offenses. In this regard, appropriate additions and changes should be made to a number of laws and, first of all, to the Law of Ukraine «On State Registration of Legal Entities, Individuals - Entrepreneurs and Public Associations» of May 15, 2003 № 755-IV. In particular, provide for the possibility of publishing in the registers of information about the potential danger of economic entities that act as contractors.

Key words: information openness, access to information, transparency, corruption, anti-corruption, e-government, government agencies, official information.

Постановка проблеми У даній статті розглядаються питання, пов'язані з проблемами забезпечення доступу до інформації про діяльність державних органів влади, їх прозорості як одного з основних заходів боротьби з корупцією в рамках реалізації державної політики і розробки антикорупційної стратегії. У Концепції державної політики національної безпеки України затвердженій Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 року N 3/97-ВР [1], корупцію віднесено до загроз національній безпеці, і це важливо для її правової оцінки в зв'язку з необхідністю розробки національної антикорупційної стратегії. Проблема боротьби з корупцією є одним з ключових питань забезпечення національної безпеки поряд із загальними проблемами протидії організованій злочинності та побудови інформаційного суспільства в Україні.

У сучасних умовах глобалізації негативний вплив корупції на розвиток економіки і держави в цілому очевидно і носить не тільки національний, але і міжнародний характер, при цьому розвивається інформаційна сфера є для цього сприятливим середовищем[2; с. 191]. При розгляді вироблених міжнародним співтовариством міжнародних договорів і документів, спрямованих на протидію корупції, і критичному осмисленні реалій стосовно рівню корупції в світі видається обґрунтованим висновок про необхідність формування антикорупційної стратегії.

Так, як зазначається в зарубіжній літературі, що вимірювання корупції, яка характеризується незаконною діяльністю, яку злочинці активно намагаються приховати, залишається складним завданням для науковців, і немає універсальної згоди щодо того, як її виміряти. Важливим є наявність відповідних заходів, аналітичних рамок та концептуальних моделей на основі конкретних викликів корупції [3; с. 2].

Конвенція ООН проти корупції, так само як і Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію, ратифіковані Україною в 2006 р, містять рекомендації з розробки національної антикорупційної стратегії. Згідно ст. 5 Конвенції ООН «кожна держава-учасниця відповідно до основних принципів своєї правової системи розробляє і проводить ефективну державну політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами та особистим майном, чесності й непідкупності, прозорості та відповідальності» [4].

Варто зазначити, що серед усіх міжнародних антикорупційних інструментів найбільш широкою за сферою дії є Конвенція ООН проти корупції. Таким чином її прийняття вважається значним досягненням у сфері протидії корупції. Вона заклала основи універсальної системи боротьби з корупцією. До того ж вважається, що Конвенція ООН має значний міжнародний вплив, оскільки її підтримують як міжнародні організації та спеціалізовані установи системи ООН такі, як Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, так і уряди більшості держав світу.

Антикорупційна політика, що проводиться Україною, полягає в розробці та аналізі різнобічних і послідовних заходів держави і суспільства для усунення причин і умов, що породжують і живлять корупцію в різних сферах життя, в тому числі і інформаційній сфері.

Формулювання мети статті. Метою цієї статті є дослідження окремих форм реалізації політики державної інформаційної безпеки України в контексті запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найважливішу основу для державного управління становлять базові системи підзвітності стосовно розміщення та використання державних коштів. Бюджет будь-якої країни має передусім відбивати всі напрямки діяльності держави, в зв'язку з чим «прозорість і доступність інформації» про управління витратами державного бюджету є одним з основних факторів забезпечення контролю і нагляду за діяльністю державних органів. В Україні обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб забезпечувати кожному можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права і свободи, закріплена в Конституції України.

Проблема протидії корупції є одним з ключових напрямків забезпечення національної безпеки поряд з загальними проблемами протидії організованої злочинності і побудови інформаційного суспільства.

Протидія корупції - це міра захисту суспільства, держави, основних прав і свобод людини від одного з найбільш небезпечних видів правопорушення, все більше здобуває транснаціональний і організований характер і вимагає для боротьби з ним консолідації всіх інститутів держави і громадянського суспільства.

Даний конституційний принцип реалізований в ряді законодавчих актів, зокрема у Законі України «Про інформацію», спрямованому на регулювання відносин, що виникають при формуванні та використанні інформаційних ресурсів на основі створення, поширення і надання споживачеві інформації, захисту прав суб'єктів, що беруть участь в інформаційних процесах[5].

Законом України «Про державну таємницю»[6] встановлено правовий режим секретної інформації, який також потребує вдосконалення. Порядок віднесення відомостей до державної таємниці визначено досить чітко і прозоро, але проблеми реалізації цих правових норм також існують, що підтверджується судовою практикою. У зв'язку з цим важливо відзначити, що закордонне законодавство про доступ до інформації передбачає дві додаткові гарантії в аналогічних ситуаціях.

По-перше, всяка відмова в наданні інформації повинна бути мотивована з посиланнями на законодавство, для того щоб її можна було оскаржити в суді.

По-друге, якщо документ містить секретні відомості, він надається зацікавленим громадянам в тій частині, яка секретних відомостей не містить, якщо ж виокремити такі фрагменти в тексті неможливо, то інформація надається у вигляді окремих складених експертом записів, що характеризують несекретні відомості цього документа, і тільки в разі, якщо і цього зробити неможливо, слід відмовити у наданні інформації.

Другим видом інформації обмеженого доступу була (слід зазначити, що в новому Законі такого поняття немає) конфіденційна інформація. З її правовим режимом пов'язано ще більше невизначеності, ніж з режимом секретної інформації [7; с. 1972].

При цьому перед Україною стоять завдання формування системної антикорупційної стратегії, пріоритетним напрямком якої повинні стати завдання, спрямовані на запобігання корупційним проявам у всіх сферах життя, для практичної реалізації яких необхідне дотримання принципу верховенства права і реального забезпечення доступу до інформації про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування, які є одними з ключових при побудові інформаційного суспільства. Сучасне суспільство називають інформаційним, так як інформація утворює найважливіший елемент його життєдіяльності.

З метою збору, зберігання, аналізу та узагальнення інформації про факти, які свідчать про корупцію, в тому числі про фізичних і юридичних осіб, причетних до корупції, в спеціальних підрозділах з протидії корупції створюються і ведуться оперативні обліки і централізовані банки даних.

Серед заходів щодо попередження корупції, закріплених в Конвенції ООН проти корупції 2003 році і представлених в міжнародних антикорупційних програмах, таких як Глобальна програма ООН проти корупції, Програма Групи держав проти корупції (GRECO), пріоритетне значення надається заходам, спрямованим на забезпечення прозорості та доступу до інформації. Приєднавшись до GRECO, Україна зобов'язалась брати участь у процесі взаємної оцінки у рамках Групи.

Найважливішу основу для державного управління представляють базові системи підзвітності стосовно розміщення та використання державних коштів. Бюджет будь-якої країни повинен перш за все відображати всі напрямки діяльності держави, в зв'язку з чим «прозорість і доступність інформації» про управління державними витратами є одним з основних факторів забезпечення контролю і нагляду за діяльністю державних органів.

Були проаналізовані електронні портали органів державної влади в Україні (в разі відсутності порталу – сайти органів законодавчої і виконавчої влади) на предмет наявності інформації про проведені суб'єктом заходи щодо протидії корупції, а також виявлення ступеня доступності до зазначеної інформації.

Повнота рівня інформації про діяльність органів державної влади в сфері протидії корупції в органах державної влади в Україні різна:

- 1) інформація міститься на головній сторінці офіційного інформаційного порталу або сайту органу державної влади в Україні – 42 (50,6%);
- 2) доступ до інформації здійснюється через підрозділи головної сторінки інформаційного порталу чи сайту органу державної влади - 24 (28,9%);
- 3) доступ до тексту законодавчих актів в сфері протидії корупції - 48,1%;
- 4) доступ до тексту підзаконних актів в сфері протидії корупції - (67,4%);
- 5) перелік галузевих актів в сфері протидії корупції - 46,9%;
- 6) перелік актів міжнародних актів в сфері протидії корупції - (39,7%);
- 7) наявність «гарячої лінії», «телефону довіри»- 48,1%;
- 8) плани і заходи - 39,7%;
- 9) звіти, доповіді - 40,9%;
- 10) доступ до інформації органу, створеного з метою надання сприяння по реалізації державної політики в області протидії корупції - 32,5%;
- 11) антикорупційна експертиза актів - 46,9%;
- 12) антикорупційний моніторинг - 1,2% [8].

Важливу роль у формуванні суспільної думки, як зазначається в Глобальній програмі ООН проти корупції, відіграють журналісти, що особливо актуально при побудові інформаційного суспільства. Вони створюють для потенційних корупціонерів додатковий ризик бути розкритими, піднімають рівень нетерпимості громадян до корупції, мобілізують суспільство на протидію корупції[9]. У зв'язку з цим в Україні на сьогоднішній день важливим залишається завдання створення умов для неупередженості засобів масової інформації, при якій журналісти можуть чесно і правдиво висвітлювати факти корупції та Антикорупційні ініціативи.

Захист інформації - найважливіший напрямок діяльності [10; с. 261]. В першу чергу важливо захистити персональні дані, оскільки захищеність особистої інформації в достатній мірі визначає рівень захисту особистості від протиправних посягань, і даний взаємозв'язок постійно зростає.

Раніше питання захисту відомчих баз даних, а також відомчих сегментів МВС міжвідомчих банків даних від витоку інформації вирішували структури, що входили до складу різних департаментів Міністерства, що надавало цій роботі розрізнений характер [11]. Передача даних функцій Департаменту інформаційних технологій дозволить консолідувати цю діяльність, підвищити рівень контролю, відповідальності конкретних співробітників за забезпечення захищеності інформації та, в результаті, мінімізувати ризик її неправомірного використання.

Кожен напрямок роботи Міністерства передбачає певні програмно-технічні рішення, по суті - наявність окремих міні-систем [12]. Найбільш актуальні сфери, підлягають інформатизації: діяльність дільничних уповноважених, структурних підрозділів міністерства, облік озброєння, а також облік осіб, що вчинили злочин.

Один з найбільш важливих результатів цієї роботи - максимально полегшити процес отримання населенням державних послуг і виконання державних функцій. В зазначених цілях, будуть використані можливості Єдиного державного порталу адміністративних послуг. У громадян повинна бути можливість отримати в будь-який зручний для них час, навіть не виходячи з дому, вичерпну інформацію про надання будь-якої державної послуги (виконанні державної функції), що входить до компетенції МВС України: місце розташування та розклад роботи відповідного підрозділу, документах, які необхідно подати (в тому числі з можливістю отримання в електронному вигляді формалізованих зразків цих документів), а також з інших питань.

При цьому, крім наявності спеціальних знань у предметній області і досвіду роботи, важлива здатність людини в стислі терміни усвідомлювати поставлені перед нею завдання і обирати найбільш ефективні шляхи їх вирішення.

Однак в цьому напрямку необхідно вивчати, аналізувати і впроваджувати передовий досвід, наявний в діяльності інших органів виконавчої влади, органів державної влади України. Крім того, не слід забувати про необхідність взаємодії з експертними спільнотами. Рекомендації з боку вчених, які висловлені ними при оцінці правозастосовчої практики, найчастіше дозволяють знайти нові й ефективні шляхи вирішення проблем. У свою чергу, вказана взаємодія дає можливість представникам науково-дослідних установ більш детально знайомитися з правозастосовчою практикою, та проблемами, що виникають в практичній сфері.

Взаємодія з експертними спільнотами у сфері роботи Департаменту інформаційних технологій, зв'язку та захисту інформації МВС України буде здійснюватися в формі діяльності науково-технічної ради МВС України.

У зв'язку з цим важливим є досвід і інших держав. Так, відповідно до ст. 12 Закону Республіки Білорусь «Про боротьбу з корупцією» [13], обов'язок ведення інформаційного банку даних для боротьби з корупцією покладена на прокуратуру.

Основою для зазначеної бази даних є Єдиний державний банк даних МВС про всі кримінальні злочини і адміністративні правопорушення, з якого прокуратура збирає відомості про факти, які свідчать про корупцію або умови для здійснення корупційних злочинів. Ці відомості зберігаються і обробляються в електронному вигляді на серверах Генеральної прокуратури Республіки Білорусь.

Реєстрацію адміністративних правопорушень здійснюють державні органи і інші державні організації (їх територіальні структурні підрозділи або органи), посадові особи яких відповідно до законодавства Республіки Білорусь наділені повноваженнями складати протоколом про адміністративні правопорушення або розглядати справи про адміністративні правопорушення, а також суди.

Реєструють злочини органи досудового розслідування, прокурори, загальні суди, а також органи, що здійснюють виконання покарань. Облік правопорушень ведеться в інформаційно-аналітичних підрозділах органів внутрішніх справ.

Відомості про адміністративні правопорушення, за якими винесено і вступили в законну силу постанови про накладення адміністративного стягнення або зазначені постанови скасовані (змінені), реєструються в банку даних реєстраційної інформації про правопорушення, з технічними каналами передачі даних або на магнітних (електронних) носіях інформації; щодня по робочих днях ці відомості передаються правоохоронними органами до облікового підрозділу за місцем знаходження реєструючого органу. Передача правоохоронними органами відомостей про адміністративні правопорушення на паперових носіях не допускається.

Відомості про злочини, вміщені по електронних каналах в банках даних реєстраційної інформації про правопорушення, щодня по робочих днях орган досудового розслідування передає до облікового підрозділу за місцем знаходження даного органу.

Відомості про злочини, зафіксовані прокурором в реєстраційних карточках, щодня по робочих днях передаються або надсилаються поштою в обліковий підрозділ за місцем знаходження органу досудового розслідування, в провадженні якого знаходилася або знаходиться дана кримінальна справа.

Висновки та перспективи подальших досліджень Таким чином, з метою збору, зберігання, аналізу і узагальнення інформації про факти, що свідчать про корупцію, в тому числі про фізичних і юридичних осіб, причетних до корупції, в спеціальних підрозділах по боротьбі з корупцією необхідно створити і вести оперативні обліки і централізовані банки даних.

В органах прокуратури було б доречним вести єдині банки даних про стан протидії корупції, які повинні формуватися на підставі інформації, що подається органами прокуратури, внутрішніх справ і національної безпеки.

Звісно ж, що в даний час з метою забезпечення безпеки підприємницької діяльності слід закріпити в законодавстві обов'язок опублікування інформації про судимості корупційної спрямованості та інші злочини у сфері економіки, а також залучення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. У зв'язку з цим, відповідні доповнення і зміни необхідно внести в ряд законів і, в першу чергу в Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 року № 755-IV[14]. Зокрема передбачити можливість опублікування в реєстрах інформації про потенційну небезпеку господарюючих суб'єктів, які виступають в якості контрагентів.

Список використаних джерел:

1. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 року N 3/97-ВР URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/f970003?an=19HYPERLINK> «https://ips.ligazakon.net/document/view/f970003?an=19&ed=2000_12_21»&HYPERLINK»https://ips.ligazakon.net/document/view/f970003?an=19&ed=2000_12_21»https://ips.ligazakon.net/document/view/f970003?an=19&ed=2000_12_21 (Дата звернення 5.05.2021 р.)
2. Akbar, Y, Vujčić, V (2014) Explaining corruption: The role of national culture and its implications for international management. *Cross Cultural Management* 21(2): 191–218.
3. Andris Zimelis. (2020) Corruption research: A need for an integrated approach. *International Area Studies Review* 23:3, June 2020. pages 1-19.

4. United Nations Convention against Corruption. General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003 URL: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf (Дата звернення 5.05.2021 р.)
5. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (Дата звернення 5.05.2021 р.)
6. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (Дата звернення 5.05.2021 р.)
6. Lenka Veselovská, Ján Závadský, Zuzana Závadská. (2020) Mitigating bribery risks to strengthen the corporate social responsibility in accordance with the ISO 37001. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 27:4, pages 1972-1988.
7. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування національної ідеї як основа запобігання розвитку корупції в українському суспільстві. Демократичне врядування : наук. вісн. 2018. Вип. 21. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk21/fail/Parhomenko-Kutsevil.pdf
8. Alves LG, Mangioni G, Cingolani I, Rodrigues FA, Panzarasa P, Moreno Y (2019) The nested structural organization of the worldwide trade multi-layer network. *Sci Rep* 9(1):2866
9. Uberti L. (2016). The 'sociological turn' in corruption studies: Why fighting graft in the developing world is often unnecessary, and sometimes counterproductive. *Progress in Development Studies*, 16(3), 261–277.
10. Annual activity report 2018 - European Anti-Fraud Office URL: https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2018-european-anti-fraud-office_en (дата звернення 13.03.2021р.)
11. Heath A., L. Richards, and N-D. de Graaf (2016). Explaining Corruption in the Developed World: The Potential of Sociological Approaches. *Annual Review of Sociology*, 42: 51–79.
12. О борьбе с коррупцией: Закон Республики Беларусь от 15.07. 2015г. №305-3. URL: https://pravo.by/upload/docs/op/H11500305_1437598800.pdf
13. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05. 2003р. № 755-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. №31-32. Ст. 263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>