

СЕКЦІЯ 2 МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

МОНІТОРИНГ СТАНУ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

MONITORING TRANSPARENCY AND OPENNESS OF GOVERNMENT BODIES UNDER MARTIAL LAW

Стаття присвячена дослідженню дотримання органами державної влади принципів відкритості та прозорості у своїй діяльності під час воєнного стану. Розглянуто, які саме обмеження у доступі до інформації було введено від початку воєнного стану. Проаналізовано роботу реєстрів, обмежені, які ввели у їх роботу та які електронні сервіси досі не працюють. Детальніше розглянуто відновлення доступу до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Наголошено на важливості роботи такого реєстру та його особливу соціальну цінність. Враховуючи значення цього реєстру для прозорості та боротьби з корупцією, його відновлення є кроком у напрямку відкритості владних структур. Наголошено на необхідності відновлення роботи Єдиного порталу вакансій державної служби. Описано його переваги та інформацію, яку громадяни змогли б отримати звідти. Відновлення роботи цього порталу сприятиме забезпеченню прозорості в процесі набору персоналу на державну службу, а також зробить процес пошуку роботи урядових посад більш доступним для громадян. На прикладі органів Національної поліції України розглянуто, які законодавчі обмеження було введено під час воєнного стану. Детально розглянуто звуження прав органів місцевого самоврядування та громадян у здійсненні контролю за діяльністю подібних органів. Проведено оцінку ризиків таких обмежень та надано рекомендації задля зменшення їх впливу. Це підкреслює важливість не лише встановлення обмежень у воєнний час, але й розроблення механізмів контролю за їх виконанням та забезпеченням рівноваги між безпекою та захистом прав громадян.

Проведено моніторинг щодо наявності змін у процесі подання, обробки та отримання відповідей на звернення громадян, запити на публічну інформацію та адвокатські запити. Визначено, які особливості виникли у зазначеному процесі під час воєнного стану. Цей моніторинг вказує на необхідність адаптації процедур та забезпечення доступу до інформації навіть у надзвичайних ситуаціях, забезпечуючи таким чином принципи відкритості та прозорості в умовах воєнного конфлікту.
Ключові слова: інформація, відкритість, прозорість, органи державної влади, воєнний стан.

The article is devoted to the study of compliance by state authorities with the principles of openness and transparency in their activities during martial law. It is considered which restrictions on access to information have been introduced since the beginning of martial law. The work of the registers was analyzed, the limitations that were introduced in their work and which electronic services are still not working. Restoration of access to the Unified state register of declarations of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government is considered in more detail. Emphasis is placed on the importance of the work of such a register and its special social value. Considering the importance of this register for transparency and the fight against corruption, its restoration is a step in the direction of openness of power structures. The need to restore the work of the Unified Civil Service Vacancy Portal was emphasized. Its advantages and the information that citizens could get from it are described. The restoration of this portal will contribute to ensuring transparency in the process of recruiting personnel for the civil service, and will also make the process of finding government jobs more accessible to citizens.

Using the example of the National Police of Ukraine, it is considered which legislative restrictions were introduced during martial law. The narrowing of the rights of local self-government bodies and citizens in exercising control over the activities of similar bodies is considered in detail. An assessment of the risks of such restrictions was carried out and recommendations were made to reduce their impact. This underscores the importance not only of establishing wartime restrictions, but also of developing mechanisms to monitor their implementation and ensure a balance between security and the protection of citizens' rights. Monitoring was carried out regarding the presence of changes in the process of submitting, processing and receiving responses to citizens' appeals, requests for public information and attorney requests. It was determined which features arose in the specified process during martial law. This monitoring indicates the need to adapt procedures and ensure access to information even in emergency situations, thus ensuring the principles of openness and transparency in the context of military conflict.
Key words: information, openness, transparency, state authorities, martial law.

УДК 342.5/36"
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2024.40.4>

Антонова С.Є.

к. екон. наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту
та публічного врядування
Національний університет водного
господарства та природокористування

Придатко Д.О.

студент V курсу кафедри менеджменту
та публічного врядування
Навчально-науковий інститут економіки
та менеджменту
Національний університет водного
господарства та природокористування

Вступ.

Постановка проблеми. Інформація давно стала одним із засобів ведення війни. Наразі ми все частіше чуємо про «дезінформацію»,

кібератаки на офіційні сайти різних установ та організацій, інформаційно-психологічні операції. Зазначенні поняття направлені на створення суспільної думки, яка буде корисною

для ворога. Для цього ворогу також необхідно отримувати інформацію про настрої в українському суспільстві, про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відомості про окремих політиків, активістів чи посадовців.

За таких умов виникає значуща проблема між балансом відкритості та прозорості органів державної влади та обмеженням доступу до зазначених органів та інформації про їх діяльність з мотивів національної безпеки. Проблематика такого балансу полягає в тому, що разом з обмеженням доступу до подібної інформації для ворога обмежується і доступ громадськості до неї. Внаслідок подібних обмежень ми втрачаємо доступ до відкритих реєстрів, до засідань різних державних структур, до звітів про діяльність, тощо. Це, в свою чергу, підвищує корупційні ризики, що може негативно впливати на громадську думку, функціонування державного органу та функціонування держави в цілому.

Таким чином перед нами стає складна комплексна проблема, суть якої полягає у прямій конфронтації двох принципів функціонування держави, яку необхідно вирішити шляхом розроблення схеми дотримання ідеального балансу між інтересами громадян та національними інтересами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз праць українських науковців свідчить про наявність широкого спектру проблем пов'язаних з відкритістю органів державної влади, а також проблем з доступом до інформації про діяльність таких органів. Загальні засади забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади в Україні проаналізовано в роботі Тимофєєва С.П. Особливості здійснення громадського контролю під час воєнного стану в Україні було розглянуто Приходченко Л.Л. у однойменній статті. Балашовою І.П та Сокольською Т.В проведено аналіз особливостей доступу до інформації і межі прозорості влади в умовах дії воєнного стану. Питання обмеження права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану описано у статті Турченка О.Г. та Фурмана В.В. Інформаційну відкритість органів державної влади як частину електронного врядування досліджено у роботі Завада Р.С.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не проведено комплексне дослідження щодо дотримання описаних вище принципів в діяльності органів державної влади, а також доступу до інформації в цілому під час воєнного стану. Не описано проблему з точки зору балансу між національною безпекою та прозорістю. Не проведено оцінку усіх

ризиків, які можливі внаслідок недотримання такого балансу. Ключовою проблемою є відсутність конкретних критеріїв, які б дозволяли визначити, яка інформація повинна бути обмеженою в умовах воєнного стану, а яка може залишатися відкритою.

Мета статті. Дослідження та оцінка сучасного стану прозорості та відкритості діяльності органів державної влади України в умовах воєнного стану, виявлення основних проблем та викликів у цій сфері, а також розробка рекомендацій щодо оптимізації балансу між національною безпекою та правом громадськості на доступ до інформації.

Виклад основного матеріалу. В наш час однією важливих потреб суспільства стала інформація. З початку воєнного стану така потреба зросла кратно. Варто зазначити, що інформація про діяльність органів державної влади мала значний інтерес і до початку повномасштабного вторгнення. Це власне обумовлене значною кількістю корупційних правопорушень, які вчиняються посадовцями різного рівня. Аналізуючи подібні обставини можна зрозуміти, що відкритість і прозорість органів державної влади є запорукою довіри громадськості до них, а також забезпечення підзвітності перед власним народом. Перш за все слід звернути увагу, що прозора та відкрита влада з однією з необхідних передумов сталого демократичного розвитку держави та суспільства. Лише за таких умов політика публічної влади буде ефективною, з дієвим та реальним громадським контролем, з дотриманням принципів захисту прав та свобод людини та зміцнюючи рівень довіри населення до влади.[1, с. 258]

Крім того, дотримання описаних принципів є вкрай важливим в контексті вступу України до складу Європейського Союзу. Голова Національного агентства України з питань державної служби Н. Алюшина зазначала: «... отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС є стимулом до рестарту публічної служби... І головне – у новій публічній службі не має бути місця кулуарним рішенням за зачиненими дверима. Все, що її стосується, – це завжди прозорість, відкритість та підзвітність...»[2].

У воєнний період, трансформація органів влади стає критично важливою для забезпечення безпеки та демократичних цінностей. Перш за все, за таких обставин держава повинна забезпечити власне виживання, саме тому усі дії від 24 лютого 2024 року направлені на забезпечення національної безпеки та охорони державних інтересів. Внаслідок цього органами місцевого самоврядування або міс-

цевими військовими адміністраціями не здійснюється публікування проектів рішень, не оголошується про проведення як депутатських рад та спеціальних комісій, а самі їх засідання можуть проводитися у закритому режимі. Також було обмежено доступ до різних реєстрів, приховано відомості про працівників та посадовців державних органів, а також адреси державних органів, приховано частину документації задля запобігання отримання її ворогом. В той же час, дотримання прозорості та відкритості в роботі державних органів є необхідною складовою для збереження легітимності влади та запобігання зловживанням. Саме тому забезпечення відкритості на прозорості у органах державної влади є надзвичайно важливим обов'язком держави під час воєнного стану

У березні 2022 року уряд прийняв Постанову КМУ №263, згідно з якою «на період дії воєнного стану міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади можуть (в тому числі) зупиняти, обмежувати роботу інформаційних, інформаційно – комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів»[3]. Міністерством юстиції України та ДП «Національні інформаційні системи» також було припинено функціонування державних реєстрів та баз даних, які адмініструються державою. Таким чином, було обмежено доступ до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб підприємців та громадських формувань, Автоматизованої системи виконавчого провадження, Державного реєстру обтяжень рухомого майна, Державного реєстру актів цивільного стану та інших. Однак, варто зазначити, що доступ до таких електронних ресурсів було відновлено вже через декілька місяців.

Значно складніш видалося відновлення доступу до декларацій державних службовців. Доступ громадян до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування було обмежено одразу після початку бойових дій. І тільки 12 жовтня 2023 року набрав чинності Закон України № 3384-ІХ, яким відновлено декларування та функції НАЗК, а публічний доступ до декларацій було відкрито аж 10 грудня 2023 року. Тобто, доступ до такого важливого електронного ресурсу, суспільний інтерес до якого важко переоцінити, було обмежено майже на 2 роки. Беззаперечним є факт, що обмеження доступу до такої інформації було необхідним задля захисту державних службовців, які й забезпечують безперебійне функціонування

державного механізму. Однак така значна затримка при відновленні доступу до зазначеного реєстру тільки шкодила нашій державі.[4, с.8] Згідно з результатами опитування Центру Разумкова, яке проводилося з 28 квітня по 3 травня 2023 року у 22 областях України та Києві [5], показало, що 53% українців вважають корупціонерів у владі найстрашнішим внутрішнім ворогом в країні, на другому місці (47%) – "Агентурна мережа Росії в українських спецслужбах та органах влади". Із дев'яти запропонованих варіантів – першість за корупцією. І це закономірно, оскільки 84 відсотки українців вважають, що варто оприлюднювати факти про корупцію, бо країна ризикує втратити перемогу у війні, єдність та підтримку партнерів.[6, с. 241]

В той же час, залишилися й онлайн сервіси, які є досі недоступними для загалу. Так, до прикладу з 25 лютого 2022 року закритим залишається Єдиний портал вакансій державної служби Національного агентства з питань державної служби. Згідно з положенням про зазначений сервіс, Єдиний портал вакансій - інформаційно-комунікаційна система, яка призначена для розміщення актуальних вакансій посад державної служби, на які оголошено конкурси на зайняття посад державної служби (далі - конкурс), пошуку таких вакансій, подання інформації для участі у конкурсі, обробки поданої інформації для участі у конкурсі, проходження тестування, оприлюднення результатів конкурсу та здійснення комунікації.[7]

Однією з причин чому цей портал досі не працює вважають також те, що наразі конкурси на державну службу не проводяться на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», а прийняття на роботу в таких органах відбувається за спрощеною процедурою.

На нашу думку, відсутність конкурсу та доступу до Єдиного порталу вакансій є серйозним порушенням принципу відкритості та прозорості. Внаслідок зазначених дій спрощено доступ до публічної служби як громадянами, котрі працюють на ворога, так і особам не компетентним та недобросовісним. Єдиний портал вакансій дав би змогу громадянам вільно відслідковувати перелік усіх доступних вакансій державної служби, осіб, які беруть участь у конкурсах на зазначені посади, а також інформацію про переможців зазначених конкурсів. Функціонування такого ресурсу могло б значно підвищити рівень відкритості державних органів і усунути загрозу про-

ведення «таємних» конкурсів для прийняття на публічну службу конкретних осіб.

Окремо важливо згадати про зупинення громадського контролю за деякими державними органами. До прикладу, згідно з ст. 90 Закону України від 05.07.2015 № 580-VIII «Про національну поліцію» контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України. 15.03.2022 закон було доповнено статтею 90-1 згідно із Законом № 2123-IX, яка зазначає, що під час дії воєнного стану громадський контроль за діяльністю поліції, визначений статтями 86-88 та 90 цього Закону, не здійснюється. Таким чином, окрім обмеження дії вищезазначеної статті, керівник поліції та керівники територіальних органів поліції нині не готують та не опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. Також не публікуються статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють, не проводяться відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням та не інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень.[8,с.379] Введення подібних обмежень є зрозумілим. Органи Національної поліції України здійснюють постійних захист громадян нашої держави, а також беруть безпосередню участь у наданні відсічі збройній агресії російської федерації. Тому обмеження доступу до інформації про їх діяльність є важливим для ефективного захисту національних інтересів. Ворог не повинен знати як ефективно діє поліція, якими методами вона користується і кого саме затримала. Теж саме стосується інших правоохоронних органів.

Не зважаючи на вищезазначене, створення інформаційного вакууму щодо діяльності правоохоронних органів створює передумови для свавілля таких органів. Збільшується ризик недотримання прав людини та вчинення корупційних правопорушень в самих органах. Тому, на нашу думку варто все ж відновити принаймні органів місцевого самоврядування за діяльністю правоохоронних органів, особливо в частині відновлення звітування перед органами місцевого самоврядування.

Серед іншого варто пригадати і позитивні моменти. Майже не були обмежені надання інформації за зверненнями громадян, запитами на публічну інформацію та адвокатськими запитами. Неприпустимість обмеження права громадян на звернення під час війни визначена ч. 2 ст. 20 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану». Закон України «Про звернення громадян» діє і воєнний стан не може бути підставою для порушення строків розгляду звернень громадян. Як і в мирний час розпорядник інформації може відмовити у наданні публічної інформації лише на підставі ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Однак, варто усвідомлювати, що не усю інформацію вам можуть надати. До прикладу, є пряма заборона щодо поширення інформації про направлення, переміщення зброї, озброєння та бойових припасів в Україну, рух, переміщення або розміщення Збройних Сил України чи інших утворених відповідно до законів України військових формувань, оскільки за такі дії Законом від 24 березня 2022 року № 2160-IX встановлено кримінальну відповідальність. [9] Також варто враховувати, що хоч законодавством і не змінено строків розгляду запитів чи звернень, однак варто враховувати, що державні органи, органи місцевого самоврядування відповідно до положень статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» здійснюють насамперед заходи, необхідні для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки. Таким чином вони не можуть мати достатніх ресурсів аби вчасно надати вам відповідь, але незважаючи на розпорядник інформації має повідомити запитувача про зміну строків розгляду.

Висновки. Війна значно ускладнила доступ до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Держава переслідує мету приховання чим більшої кількості інформації, якою може скористатися ворог. В той же час, громадяни вимагають доступу до такої інформації та й самих органів державної влади задля здійснення безпосереднього контролю за їх діяльністю. Внаслідок цього виникає конфлікт національних інтересів та інтересів громадськості. Просте існування такого конфлікту створює додаткову напругу у стосунках людини та держави. Саме тому такого конфлікту необхідно уникати або його вирішувати.

На нашу думку, варто ввести систему окремого розгляду кожного рішення про обмеження доступу до інформації та звернення громадян за інформацією про діяльність публічних структур. У разі відмови у наданні доступу така відмова повинна бути обґрунтована. Повинні

бути зазначені конкретні причини чому така інформація не надається і які наслідки може мати її поширення. Те саме має стосуватися й рішень про обмеження доступу до інформацій. Якщо орган хоче приховати якусь інформації, то останній повинен чітко обґрунтувати причини такого обмеження. Варто також забезпечити можливість оскарження таких рішень або відмов до судів відповідної юрисдикції. Таке рішення дозволило б додатково гарантувати дотримання прав людини та громадянина, а також збереження стабільності в нашій державі. Під зазначену процедуру повинно бути сформоване чітке законодавство, яке б визначало, яку саме інформацію можна обмежити, яка процедура такого обмеження та інші аспекти.

Однак описана тематика потребує додаткових та більш глибоких дослідження задля розроблення дієвих механізмів захисту інформації та допуску до неї, аби зазначенні поняття не суперечили один одному.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тимофеев С. П. Загальні засади забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади в Україні. ISSN 2616-6216. Publ. upr. reg. rozvit. 2021, № 1. С. 251–278.
2. Алюшина Н. Рішельє-Форум. Якою буде нова архітектура публічної служби України? URL: https://lb.ua/blog/natalia_aliushyna/529996_rishelieforum_yako_yu_bude_nova.html
3. Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2022 р. № 263. Урядовий кур'єр : офіційне видання від 13.03.2022 № 56. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-2022-%D0%BF#Text>.
4. Балашова І.П. Особливості доступу до інформації і межі прозорості влади в умовах дії військового стану / Наук. кер. Т.В. Сокольська. *Наукові пошуки молоді у XXI столітті. Інноваційні пріоритети у розвитку економіки та менеджменту* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції магістрантів і молодих дослідників (Біла Церква, 16 листопада 2023 р.). Біла Церква : БНАУ, 2023. С. 5–8.
5. Лозовенко Тетяна (2023). 53 % українців вважають корупціонерів у владі найстрашнішим внутрішнім ворогом. *Українська правда*, 15 травня. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2023/05/15/7402235/>
6. Приходченко Л.Л. Особливості здійснення громадського контролю під час воєнного стану в Україні: інформаційно комунікаційна взаємодія. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 6(12), ст. 234–245.
7. Про затвердження Положення про Єдиний портал вакансій державної служби : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 15.11.2022 № 114-22. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-22#Text>.
8. Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40-41, ст. 379.
9. Національне агентство з питань державної служби «Актуальні запитання щодо розгляду запитів на публічну інформацію в умовах воєнного стану»/ URL: <https://nads.gov.ua/dostup-do-publichnoyi-informaciyi/piat-aktualnykh-zapytan-shchodo-rozghliadu-zapytiv-na-publichnu-informatsiiu-v-umovakh-voiennoho-stanu>.