

УДК 343.97

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.4.13>

ВІДКРИТІСТЬ І ПРОЗОРИСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЯК НЕВІД'ЄМНИЙ ЕЛЕМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

Кулик К.Д.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
асистент кафедри кримінально-правової політики
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-2986-5836*

Кулик К.Д. Відкритість і прозорість діяльності органів влади як невід'ємний елемент запобігання корупції в Україні під час дії воєнного стану.

Стаття присвячена визначенню ролі відкритості та прозорості діяльності органів влади у механізмі запобігання корупції в Україні під час дії воєнного стану. Визначено основні нормативно-правові акти, які встановлюють засади відкритості та прозорості роботи органів публічної влади, а також заходи щодо їх реалізації.

Наголошується на важливості систематичного оприлюднення та надання інформації про свою діяльність відповідними суб'єктами владних повноважень, а також активній інформаційно-роз'яснювальній роботі серед населення про їх права, передбачені законодавством. Звертається увага на необхідності використання сучасних цифрових технологій для покращення механізмів взаємодії між державними інституціями та громадськістю. Автор зазначає, що завдяки активній цифровізації країни за останні 10 років були створені численні електронні ресурси, що можуть суттєво вплинути на зниження рівня корупційних практик в Україні, а також підвищити довіру громадян до державного управління. Проаналізовано можливості деяких інформаційних сервісів, таких як, DoZorro та Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Досліджено особливості реалізації принципу відкритості та прозорості діяльності органів державної влади під час дії воєнного стану в Україні. Окреслено виклики, з якими зіштовхнулася держава після широкомасштабного вторгнення російської федерації. Вони включали: тимчасове призупинення роботи реєстрів, що перебували у юрисдикції Міністерства юстиції України; тимчасове скасування обов'язкового подання електронних декларацій суб'єктами декларування до припинення або скасування воєнного стану; а також обмежені можливості спеціально-уповноважених органів у сфері запобігання та протидії корупції реалізовувати свої повноваження.

Робиться висновок про те, що для розбудови сучасної демократичної правової України є необхідним дотримання принципу відкритості й прозорості у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Тільки за цих умов можна досягти суттєвих успіхів у зниженні корупції, сформувати стійке до корупції громадянське суспільство.

Ключові слова: відкритість, прозорість, органи влади, органи місцевого самоврядування, запобігання корупції, воєнний стан.

Kulyk K.D. Openness and transparency of government activities as an integral part of preventing corruption in Ukraine during martial law.

The article is devoted to defining the role of openness and transparency of government bodies in the mechanism of preventing corruption in Ukraine during martial law. The main regulatory and legal acts establishing the principles of openness and transparency of public authorities, as well as measures for their implementation, are identified.

The importance of systematic disclosure and provision of information about their activities by the relevant authorities is emphasised, as well as active information and awareness-raising among

the population about their rights under the law. Attention is drawn to the need to use modern digital technologies to improve mechanisms for interaction between state institutions and the public. The author notes that thanks to the active digitalisation of the country over the past 10 years, numerous electronic resources have been created that can significantly reduce the level of corrupt practices in Ukraine and increase citizens' trust in public administration. The possibilities of some information services, such as DoZorro and the Unified State Register of Persons Who Have Committed Corruption or Corruption-Related Offences, are analysed.

The article examines the peculiarities of implementing the principle of openness and transparency of public authorities during martial law in Ukraine. It outlines the challenges faced by the state after the large-scale invasion by the Russian Federation. These included: the temporary suspension of the work of registries under the jurisdiction of the Ministry of Justice of Ukraine; the temporary abolition of the mandatory submission of electronic declarations by declarants until the termination or abolition of martial law; and the limited ability of specially authorised bodies in the field of preventing and combating corruption to exercise their powers.

Conclusions are drawn that in order to build a modern democratic Ukraine based on the rule of law, it is necessary to adhere to the principles of openness and transparency in the activities of state authorities and local self-government bodies. Only under these conditions can significant progress be made in reducing corruption and forming a civil society that is resistant to corruption.

Key words: openness, transparency, authorities, local government bodies, corruption prevention, martial law.

Постановка проблеми. Корупція становить значну загрозу національній безпеці та стабільності держави, призводячи до суттєвих та відчутних економічних, соціальних та політичних втрат. Поширеність корупційних практик підриває принципи демократії та верховенства права, призводить до порушень прав людини, знижує якість життя, створює негативний імідж держави серед міжнародної спільноти та сприяє зростанню злочинності. Важливу роль у зниженні рівня корупції відіграє прозорість та відкритість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Особливо це стає актуальним під час дії воєнного стану, оскільки зростає ймовірність зловживань та недоброчесної роботи державних службовців.

Мета дослідження: визначення ролі відкритості та прозорості діяльності органів влади у механізмі запобігання корупції в Україні під час дії воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження стану реалізації принципу прозорості та відкритості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування знайшли відображення у великій кількості вчених, серед яких можна виокремити: Атаманова Н., Воронов М., Лазебна І., Лазор О., Мицак Б., Тимофєєв С. та інші. Проте, потребує додаткової уваги розгляд цього питання з точки зору інструменту запобігання корупції під час дії воєнного стану в Україні.

Виклад основного матеріалу. Одним із ключових демократичних принципів становлення України як незалежної держави є відкритість та прозорість публічної влади. Реалізація зазначених принципів надає можливість формувати довіру громадськості до державних органів через добросовісність та підзвітність останніх. Тільки за цих умов можлива злагоджена взаємодія між державою та громадськістю.

Незважаючи на те, що поняття «відкритість» та «прозорість» часто використовуються в законодавстві України, чіткого їх визначення немає. Так, наприклад, відповідно до ст. 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI (далі – Закон) «доступ до публічної інформації здійснюється на принципах: прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом». На виконання Закону органами виконавчої влади проводиться серйозна робота щодо організаційного забезпечення доступу до публічної інформації, зокрема: систематично оприлюднюється та надається інформація про свою діяльність та прийняті рішення; облаштовані спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями; ведеться облік документів, що знаходяться у їхньому володінні та запитів на інформацію; розроблені форми та порядок подання запитів на інформацію; приділяється значна увага активній інформаційно-роз'яснювальній роботі серед населення про їх права, передбачені законодавством [1]. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-XII також містить поняття «відкритість» та

«прозорість», що застосовуються для визначення основних принципів інформаційних відносин та напрямів державної інформаційної політики. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII однією з гарантій незалежності Національного агентства з питань запобігання корупції від впливу чи втручання у його роботу є прозорість діяльності цього суб'єкта (ст. 9). Таким чином, ми можемо тлумачити зміст дефініцій «відкритість» й «прозорість» у контексті підзвітності, підконтрольності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування громадськості, проведенні прозорих конкурсних відборів, дотриманні вимог доброчесності, об'єктивності та неупередженості при виконанні покладених на них обов'язків.

Сучасні технології надають можливість реалізовувати досліджуваний елемент запобігання корупції максимально ефективно. Завдяки цифровізації ми отримуємо нові способи взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Впровадження цифровізації в державну сферу може суттєво знизити рівень корупційних ризиків на всіх рівнях комунікації держави і суспільства, а також підвищити довіру громадян у державне управління. Останні 10 років позначилися значними успіхами України в цій сфері.

Перш за все, слід виділити необхідність регулярного звітування органів державної влади та місцевого самоврядування перед громадськістю про свою діяльність та бюджетні видатки. Виконання цих обов'язків стало можливим завдяки послідовній антикорупційній політиці, активізації громадськості у проведенні перевірок, а також із розширенням технологічних та інформаційних можливостей. На сьогодні, більшість органів публічної влади намагається виконувати зазначену вимогу, розміщуючи на офіційних веб-сайтах інформацію про результати роботи, публічну інформацію, бюджетні видатки та іншу інформацію, окрім того у громадськості є можливість відстежувати діяльність цих структур завдяки поширенню цих даних у соціальних мережах. Важливим показником відкритості та прозорості державних інституцій є право громадян направляти запити для одержання необхідної публічної інформації. Таким чином, можна спостерігати двосторонню комунікацію між суспільством і державою. Контроль за дотриманням принципу відкритості та прозорості органів публічної влади активно здійснюється міжнародною антикорупційною громадською організацією Transparency International Ukraine, започаткувавши програму «Transparent cities/Прозорі міста» у 2017 році [2]. Так, у 2024 році із 100 найбільших міст України тільки 6 продемонстрували найкращі показники прозорості своєї роботи, серед яких: Чернівці, Вінниця, Луцьк, Львів, Мукачево і Біла Церква. Проте, незважаючи на постійно зростаючу увагу до цієї сфери, досить часто, практика звітування має вибіркового характер, що направлена на демонстрацію досягнень і успіхів у роботі державних структур.

Необхідно наголосити й на функціонуванні електронних відкритих баз даних та сервісів. Такі інформаційні ресурси як, Prozorro, DoZorro, Є-data, OpenBudget, Єдиний портал повідомлень викривачів, Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та інші портали відкритих даних, надають можливість громадськості брати участь у здійсненні контролю за діяльністю суб'єктів державної влади, аналізувати результати та впливати на ухвалення рішень. Зокрема, онлайн-платформа DoZorro забезпечує зворотній зв'язок державному замовнику чи постачальнику, суспільству чи правоохоронним органам щодо проведеної процедури закупівлі [3]. Основна функція portalу – подання структурованого відгуку про можливі порушення під час тендеру чи наявності корупційних ризиків у закупівлях. Наявність Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (далі – Реєстр), дозволяє визначити фізичних та юридичних осіб, які вчинили корупційні практики. Користування цим Реєстром є безкоштовним і відкритим, кожна людина має можливість перевірити себе або інших осіб на наявність у ньому. Досить часто цей Реєстр можуть використовувати: роботодавці для перевірки працівників та кандидатів на посади; юридичні особи для перевірки контрагентів на доброчесність; громадськість для отримання інформації про роботодавця тощо. На думку І. Лазебної, попри ефективність вищезазначених електронних ресурсів у зниженні рівня корупції, залишається проблема недостатньої цифрової грамотності населення, обхід тендерних процедур через «сірі схеми» (поділ закупівель на дрібні частини для уникнення тендерів) та несанкціонований доступ або навмисна затримка публікацій даних [4].

Згідно зі Звітом Open Data Maturity за 2021 рік [5], Україна посіла 6-те місце серед європейських країн за рівнем розвитку відкритих даних. Однак, через вторгнення Росії в Україну 24 лю-

того 2022 року, Державне підприємство «Національні інформаційні системи» тимчасово призупинило роботу Єдиних та Державних реєстрів, що перебували у юрисдикції Міністерства юстиції України. Це призупинення позбавило можливості здійснювати операції з нерухомістю; створювати та реєструвати юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадські об'єднання; вчиняти нотаріальні дії; проводити державні закупівлі; а також перевіряти інформацію про учасників державних закупівель. Такі обмеження були запроваджені через високу ймовірність несанкціонованого втручання в реєстри з боку держави-агресора під час воєнного стану, що становило загрозу безпеці громадян, бізнесу та держави [6]. На жаль, відсутність прозорості та відкритості даних про діяльність органів влади та місцевого самоврядування може призвести до підвищення корупційних ризиків, оскільки суспільство та ЗМІ мають менше можливостей контролювати їх дії.

Більше того, 7 березня 2022 року набрав чинності Закон України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» від 03.03.2022 р. № 2115-IX, який переніс термін подання всіх звітних документів до трьох місяців після закінчення воєнного стану. Того ж дня Національне агентство з питань запобігання корупції офіційно роз'яснило, що положення цього Закону також поширюються на електронні декларації. Через кілька місяців Верховна Рада України доповнила прикінцеві положення Закону України «Про запобігання корупції» новим пунктом 2-7, згідно з яким електронні декларації, термін подання яких припадає на період дії воєнного стану, можуть бути подані протягом 90 днів з дати припинення або скасування воєнного стану. Іншими словами, технічна можливість подання декларації до реєстру існувала, але обов'язку робити це за умов воєнного стану не було.

Відсутність обов'язкового подання електронних декларацій суб'єктами декларування викликає значне занепокоєння в українського суспільства та міжнародної спільноти, оскільки дозволяє нечесним посадовцям приховувати свої незаконно отримані доходи та уникати моніторингу з боку антикорупційних органів та громадськості. Крім того, без відновлення електронного декларування для всіх державних службовців, які не були мобілізовані та не брали участі у бойових діях, Міжнародний валютний фонд міг би припинити свою кредитну підтримку Україні, як уточнювалося в меморандумі Міжнародного валютного фонду від 31 березня 2023 року. Крім того, статус України як кандидата на членство в Європейському Союзі залежить від виконання семи критеріїв, одним з яких є запобігання та боротьба з корупцією [7].

Нарешті, 12 жовтня 2023 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» від 20 вересня 2023 року № 3384-IX, який відновив обов'язкове електронне декларування під час воєнного стану. Закон тепер вимагав від декларантів, які не подали декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у 2022-2023 роках, подати відповідні декларації не пізніше 31 січня 2024 року. Водночас військовополонені та громадяни на тимчасово окупованих територіях не зобов'язані подавати декларації до скасування воєнного стану або звільнення територій. Декларації мають бути подані не пізніше 90 днів після звільнення території або повернення на територію, контрольовану Україною. Декларанти, які внаслідок поранень, контузій та захворювань, пов'язаних з виконанням обов'язків військової служби, перебувають на стаціонарному лікуванні (у тому числі за кордоном) або перебувають у відпустці для лікування та/або реабілітації, повинні подати декларації не пізніше 90 днів після закінчення лікування або відпустки [8].

Громадські організації та ЗМІ неодноразово заявляли про існування тонкої межі між питаннями безпеки та підзвітністю державних та місцевих органів влади [9]. Зрештою, війна та COVID-19 створили можливості для політиків, чиновників та суддів приховувати дані та блокувати громадський контроль над їх роботою. Лише у певних чітко визначених випадках обмеження доступу до інформації може бути виправдано під час воєнного стану [10]. Починаючи з літа 2022 року, завдяки успіхам Збройних Сил України, доступ до реєстрів та баз даних поступово відновлюється, спочатку для державних службовців, а потім і для громадськості.

Висновок. Підводячи підсумки, варто зазначити, що реалізація принципу відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування є важливою умовою розбудови сучасної демократичної і правової України. В період дії воєнного стану це стає особливо актуальним, оскільки зростає ймовірність зловживань та недобросовісної роботи державних службовців. Закриті державні реєстри, відсутність доступу до суспільно важливих даних,

обмеженість комунікації між органами влади та громадськістю можуть призвести до підвищення рівня корупції, відсутності підзвітності та відповідальності, і, найголовніше, до втрати довіри населення до ключових державних інституцій. У зв'язку з цим, треба приділити особливу увагу забезпеченню реалізації відкритості та прозорості в публічній сфері.

У статті були визначені основні нормативно-правові акти, які встановлюють засади відкритості та прозорості роботи публічної влади, а також заходи їх реалізації. Звертається увага на необхідності використання сучасних цифрових технологій для покращення механізмів взаємодії між державними інституціями та громадськістю. Наголошується на важливості систематичного оприлюднення інформації про результати роботи та бюджетні видатки відповідними суб'єктами владних повноважень, а також на активній правовій освіті населення України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Прозорі та відкриті органи виконавчої влади - це реальність! Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/dostup-do-publichnoyi-informaciyi/rezultati-anketuvannya-organiv-vikonavchoyi-vladi-ta-monitoringu-oficijnih-veb-sajtiv/prozori-ta-vidkriti-organi-vikonavchoyi-vladi-ce-realnist> (дата звернення: 14.10.2025).
2. Прозорі міста. Transparency International Ukraine. URL: <https://transparentcities.in.ua> (дата звернення: 14.10.2025).
3. DoZorro: громадський контроль держзакупівель. URL: <https://dozorro.org> (дата звернення: 14.10.2025).
4. Лазебна І.В. Публічні комунікації як інструмент антикорупційної політики в державному управлінні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2025. № 10. С. 231–235. URL: <https://dspace.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2877/1/%D0%86%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%97.%20-%202025.%20-%20%E2%84%96%2010.pdf#page=232> (дата звернення: 14.10.2025).
5. D van Hesteren, L van Knippenberg, R Weyzen, E Huyer, G Cecconi, Open Data Maturity Report 2021. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2021. URL: https://data.europa.eu/sites/default/files/landscaping_insight_report_n7_2021_0.pdf (дата звернення: 14.10.2025).
6. Гришко А. Реєстри та війна: пошук балансу між прозорістю та безпекою. Вокс Україна. 2022. URL: <https://voxukraine.org/vidkryti-dani-i-vijna-poshuk-balansu-mizh-prozoristyu-ta-bezpekoju> (дата звернення: 14.10.2025).
7. Пашинський А., Чому Україні потрібно відновити е-декларування. Українська правда. 2023. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/07/24/702512> (дата звернення: 14.10.2025).
8. Відновлено е-декларування доходів під час воєнного стану та дію антикорупційних механізмів. Liga Zakon. 2023. URL: https://buh.ligazakon.net/news/222758_vdnovleno-e-deklaruvannya-dokhodv-pd-chas-vonnogo-stanu-ta-dyu-antikoruptynykh-mekhanizmiv (дата звернення: 14.10.2025).
9. Саліженко О. Війна і відкриті дані: де межа між небезпекою та підзвітністю? LB.ua. 2022. URL: https://lb.ua/blog/oleksandr_salizhenko/533930_viyna_i_vidkriti_dani_de_mezha_mizh.html (дата звернення: 14.10.2025).
10. Громадськість вимагає відкрити реєстри та поновити доступ до публічної інформації – заява (BRDO – Офіс ефективного регулювання, 2022. URL: <https://brdo.com.ua/news/gromadskist-vymagaye-vidkryty-reyestry-ta-ponovyty-dostup-do-publichnoyi-informatsiyi-zayava> (дата звернення: 14.10.2025).