

УДК 354: 316.28

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.2.16>**О. О. Даниляк**

кандидат наук з державного управління,
провідний науковий співробітник відділу політичної системи
центру внутрішньополітичних досліджень
Національного інституту стратегічних досліджень

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ УРЯДОМ І ПАРЛАМЕНТОМ ПРИНЦИПУ ПРОЗОРОСТІ В КОНТЕКСТІ ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО ЄС

Статтю присвячено аналізу питання дотримання Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України принципу прозорості в контексті вступу нашої країни до Європейського Союзу. На основі дослідження норм Конституції і законів України та практики діяльності виконавчої та законодавчої гілок влади в умовах воєнного стану зроблено висновки щодо дотримання ними принципів державного управління, розроблених Програмою SIGMA для країн-кандидатів та інших потенційних кандидатів на вступ до ЄС, визначено практичні рекомендації для них.

Звертається увага на те, що відхилення від дотримання регламентних норм, які врегульовують окремі аспекти прозорості в діяльності вищих органів державної влади України, були цілком виправдані на початковому етапі військової агресії російської федерації, зважаючи на можливості ворога використати завчасно оприлюднену інформацію про час та місце проведення засідань парламенту та уряду для атак диверсійно-розвідувальних груп чи нанесення артилерійських ударів по урядовому кварталу.

Проте ймовірність довготривалого продовження війни з одночасним зміщенням театру бойових дій від столиці, де розміщені вищі органи державної влади, актуалізує питання доцільності збереження деяких із запроваджених обмежень відкритості. Про важливість відновлення прозорості в діяльності Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України також свідчать публічні заяви очільників країни про необхідність швидкого (навіть до закінчення терміну воєнного стану) набуття повноцінного членства України в ЄС.

Попри те, що дотримання принципу прозорості не внесено окремо до семи умов, визначених у червні 2022 року Єврокомісією для України, щоб не втратити статус кандидата до ЄС, це не означає, що Україна як країна-кандидат звільняється від необхідності дотримання принципів державного управління, у т.ч. і прозорості для країн-кандидатів та інших потенційних кандидатів на вступ до Європейського Союзу.

Ключові слова: принцип прозорості, принципи державного управління, діяльність Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, Конституція України, вступ до Європейського Союзу.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Із часу схвалення Верховною Радою України незворотності європейського курсу України нашою державою проведено значну роботу для набуття повноправного членства в Європейському Союзі. Водночас повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України, розпочата 24 лютого 2022 року, змусила на період дії правового режиму

воєнного стану ввести окремі обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, та змінити підходи до відкритості в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Проте ймовірність довготривалості війни та зміщення театру бойових дій від столиці, де розміщені вищі органи

державної влади, актуалізує питання доцільності збереження деяких із зазначених обмежень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різним аспектам дотримання принципу прозорості органами державного управління присвячуються праці багатьох науковців. Так, Гудима Н. у своїй дисертації приходиться до висновку, що на сучасному етапі розбудови вітчизняної системи органів державного управління впровадження принципів відкритості та прозорості у діяльність цих органів відбувається переважно інтуїтивно на емпіричному рівні, за відсутності системності та комплексності, а також при недостатності заходів з боку державної влади та органів державного управління в частині забезпечення реалізації цих принципів у своїй діяльності [1, с. 16].

На думку Нестеровича В., «дотримання принципів відкритості й прозорості в діяльності органів державної влади для демократичного суспільства є ключовою передумовою утвердження демократії участі. Вони надають можливість громадянам та їх об'єднанням безперешкодно контактувати з посадовими та службовими особами цих органів, здійснювати спільно з ними заходи публічного характеру, а також використовувати публічну інформацію для більш ефективної участі в прийнятті органами державної влади нормативно-правових актів» [2, с. 75].

У свою чергу Совгиря О. відзначає, що процес врегулювання принципів відкритості, прозорості та гласності в діяльності Уряду є незавершеним і триває як на рівні прийняття законів, так і на підзаконному рівні [3, с. 24].

Горбата Л. вважає, що в Україні нині недостатня юридична база для втілення принципу відкритості в діяльність органів публічної влади, відсутній закон, який би повною мірою регламентував відкритість у діяльності цих органів. А пріоритетним завданням законотворчих органів є змістовний перегляд принципу відкритості відповідно до рекомендацій європейських науково-дослідних програм, рекомендацій Ради Європи та законодавства Європейського Союзу [4, с. 127–128].

Як бачимо, більшість науковців ще до початку військової агресії не лише звертали увагу на фрагментарність законодавчого врегулювання питань щодо дотримання принципу відкритості вищих органів державної влади, але й наполягали на його важливості для існування демократії.

Зважаючи на це, **метою статті** є аналіз норм Конституції, законів України в частині дотримання Україною принципів державного управління, розроблених Програмою SIGMA для країн-кандидатів та інших потенційних кандидатів на вступ до ЄС і визначення практичних рекомендацій для уряду та парламенту в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі закріплено в Конституції України у 2019 році. Так, Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 року № 2680-VIII було внесено зміни до статей 85 та 116 Основного Закону України [5]. Ними встановлено, що до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі, а Кабінет Міністрів України, відповідно, забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі.

23 червня 2022 року лідери 27 країн-членів ЄС ухвалили рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в Європейському Союзі. На практиці це означає, що діяльність усіх органів державної влади країни, насамперед законодавчої та виконавчої, має бути націлена на здійснення реформ, необхідних для отримання повноцінного членства в ЄС, та відповідати принципам Євросоюзу.

Голова Національного агентства України з питань державної служби Алюшина Н. зазначає, що «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» [6].

Для країн-кандидатів та інших потенційних кандидатів на вступ до ЄС Програмою SIGMA1 розроблено Принципи державного управління [7] (далі – Принципи ДУ). Серед іншого Принципи ДУ передбачають, що підготовка до вступу і членства в Європейському Союзі має підкріплюватися організаційними заходами та спроможністю до планування, розвитку, координації і реалізації політики. Ключовою вимогою, що висувається до таких заходів, є те, що рішення і законодавчі акти уряду є прозорими, відповідають закону і доступні громадськості.

Зокрема, шостий принцип державного управління [8, с. 20] передбачає, що підготовка рішень уряду відбувається прозоро на основі професійних знань керівництва, забезпечується відповідність рішень закону, а саме:

- встановлюються чіткі граничні строки процедури підготовки, що надають достатньо часу для проведення консультацій і контролю якості. Всі зацікавлені сторони дотримуються цих строків;

- порядок денний і матеріали засідань поширюються серед учасників заздалегідь і своєчасно. Порядки денні офіційних засідань уряду доступні громадськості;

- апарат уряду (в Україні це Секретаріат Кабінету Міністрів України) регулярно і прозоро звітує перед громадськістю про роботу уряду, його цілі, ключові рішення і результати діяльності [8, с. 28].

У цьому контексті варто зазначити, що частина перша статті 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» також передбачає, що «діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах ... відкритості та прозорості» [9].

Натомість після ухвалення ЄС рішення про надання Україні статусу кандидата на

членство в ЄС на Урядовому порталі у розділі «Засідання Уряду та урядових комітетів» не відновили оприлюднення проектів порядків денних засідань та проектів нормативно-правових актів, які після початку повномасштабної збройної агресії російської федерації перестали оприлюднювати. Останній порядок денний засідання уряду, що розміщено на сайті КМУ, датовано 23 лютого 2022 року 2. Також не відновилася багаторічна практика трансляцій засідань КМУ наживо (онлайн). Зараз на Youtube-каналі КМУ викладається лише запис вступного слова Прем'єр-міністра України.

Схожа ситуація щодо прозорості та відкритості спостерігається і в діяльності Верховної Ради України. Відповідно до статті 84 Конституції України, «засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України» [10].

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 2012 року № 15-рп/2012, «визначальною засадою парламентаризму є відкритість роботи парламенту». Водночас «реалізація засади відкритості роботи парламенту гарантує підтримання постійного зв'язку народних депутатів України... із виборцями, що створює умови для всебічного аналізу діяльності як окремих народних депутатів України, так і парламенту в цілому» [11].

Розвиток інформаційних технологій суттєво збільшив прозорість різноманітних аспектів роботи парламенту до лютого 2022 року. Це, зокрема, і зростаюча інформаційна наповненість офіційного порталу Верховної Ради України, що дозволяє в режимі реального часу відслідковувати дії депутатських фракцій та народних депутатів на багатьох етапах законодавчого процесу, і прямі трансляції пленарних засідань як парламентським телеканалом «Рада», так і фото- і відео- фіксація, що здійснюються іншими медіа і профільними громадськими організаціями.

Після введення в Україні воєнного стану набула чинності Постанова Верховної Ради

¹ Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management — Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) є одним із найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, який було започатковано 1992 року за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу.

² Урядовий портал / Таймлайн / Засідання Уряду та урядових комітетів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/timeline?type=meetings>

України «Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану» від 23 лютого 2022 року № 2100-IX [12]. та Постанова Верховної Ради України «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року» від 24 лютого 2022 року № 2103-IX [13]. Відповідно до цих постанов було встановлено, що парламент працює в режимі пленарного засідання безперервно.

Однак у цих постановах не згадується, що це безперервне пленарне засідання є закритим і, відповідно, його трансляція не здійснюється. Також припинена практика завчасної публікації на офіційному вебпорталі парламенту України інформації про день та час пленарного засідання і його порядок денний.

Лабораторія законодавчих ініціатив, аналізуючи перший місяць роботи парламенту після повномасштабного вторгнення, зазначає (і ми погоджуємося з цією думкою), що попри наявність окремих порушень регламентних норм під час проведення закритого пленарного засідання, вони виправдовуються надзвичайними обставинами роботи Верховної Ради України [14].

Очевидно, що причиною відходу від принципу прозорості в роботі Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України став прорив значного контингенту військ держави-агресора в передмістя Києва та можливості ворога використати оприлюднену інформацію про час та місце проведення засідань парламенту та уряду для атак ДРГ чи нанесення артилерійських ударів по урядовому кварталі.

Водночас варто наголосити, що, на відміну від урядового порталу, на офіційному вебпорталі парламенту України інформація щодо порядку денного та результатів розгляду питань на ньому все ж розміщується після завершення пленарного засідання.

Тобто заходячись в однакових безпечних умовах, законодавча та виконавча гілка влади по-різному оцінюють можливість та доцільність дотримання принципу відкритості у своїй діяльності.

Однак війна, попри те, що територію Київської області вже рік як деокупо-

вано ЗСУ, а місто Київ виключено з переліку території можливих бойових дій (без визначення дати припинення можливості бойових дій) [15], за різними експертними прогнозами, може тривати ще не один місяць чи навіть рік.

Водночас дипломати країн ЄС в дискусіях з українським урядом наголошують, що «у нас є спільна мета: щоб Україна залишилася демократичною і під час війни» і «потрібно перейти в більш відкритий простір» [16]. Очевидно, що фраза «у нас є спільна мета: щоб Україна залишилася демократичною і під час війни», сказана в інтерв'ю Надзвичайним і Повноважним Послом Федеративної Республіки Німеччина в Україні Фельдгузен А., стосувалася більш загальних речей, ніж відключення трьох «непроросійських каналів» і «єдиного марафону новин». Те ж саме стосується і необхідності переходу України до більш відкритого простору навіть під час воєнного стану.

Висновки та перспективи подальших досліджень. З огляду на вищезазначене, приходимо до таких висновків. По-перше, відхід від окремих норм Регламентів парламенту та уряду щодо дотримання ними принципу відкритості спричинено повномасштабною військовою агресією і є цілком виправданим як з безпекової точки зору, так і задля збереження керованістю державою. По-друге, покращення безпекової ситуації за рахунок зміщення театру бойових дій від столиці, де розташовані вищі органи державної влади, та ймовірність довготривалості війни дозволяє говорити про необхідність, можливо, поступового відновлення відкритості та прозорості діяльності парламенту та уряду. По-третє, хоча дотримання принципу прозорості не внесено окремо до семи умов, визначених у червні 2022 року Єврокомісією для України, щоб не втратити статус кандидата до ЄС, це не означає, що Україна як країна-кандидат звільняється від необхідності дотримання принципів державного управління, у т.ч. і прозорості для країн-кандидатів та інших потенційних кандидатів на вступ до ЄС.

Тому вважаємо за необхідне:

– відновити оприлюднення на Урядовому порталі проектів порядків денних

засідань урядових комітетів та засідань Кабінету Міністрів України та проектів нормативно-правових актів, які планують розглянути на засіданнях Уряду. При цьому заради забезпечення членів КМУ від завдання російською федерацією ракетних ударів по будинку Уряду в пункті 3 § 17 Регламенту Кабінету Міністрів України доцільно передбачити, що «в умовах воєнного стану проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів, а також включені до нього проекти актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, розміщуються на офіційному вебсайті Кабінету Міністрів (єдиному вебпорталі органів виконавчої влади) із зазначенням тижня місяця (без зазначення конкретного часу та дати) такого засідання». Наприклад, проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів України з 3 по 9 жовтня 2023 року;

– до відновлення практики запрошення на засідання Кабінету Міністрів України представників засобів масової інформації (медіа) та проведення трансляцій таких засідань наживо (онлайн) розглянути можливість розміщення на Урядовому порталі запису засідань уряду після їх проведення, як це здійснюється на офіційному вебпорталі парламенту України після завершення пленарного засідання Верховної Ради України;

– пришвидшити підготовку до розгляду Верховною Радою України у другому читанні проекту закону «Про публічні консультації» (реєстр.№ 4254).

Реалізація цих рекомендацій зумовлює перспективи подальших наукових розвідок у визначеному напрямі.

Список використаної літератури:

1. Гудима Н. В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Н. В. Гудима ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. К., 2008. 20 с.
2. Нестерович В. Ф. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади як передумова утвердження демократії участі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 2. С. 67–77.
3. Совгиря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту і співвідношення понять. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 19–26.
4. Горбата Л. П. Інформаційна відкритість як принцип діяльності органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 3. С. 125–130.
5. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 року № 2680-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19/conv#Text>
6. Алюшина Н. Рішельє-Форум. Якою буде нова архітектура публічної служби України? URL: https://lb.ua/blog/natalia_aliushyna/529996_rishelieforum_yakoyu_bude_nova.html
7. Principles of Public Administration for EU candidate countries and potential candidates. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-candidate-countries-and-potential-candidates.htm>
8. Принципи державного управління. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-Ukrainian.pdf>
9. Закон України «Про Кабінет Міністрів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
10. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv#Text>
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (справа про обрання Голови Верховної Ради України) від 11 липня 2012 року № 15-рп/2012. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-12/conv>
12. Постанова Верховної Ради України «Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану» від 23 лютого 2022 року № 2100-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2100-20#Text>

13. Постанова Верховної Ради України «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року» від 24 лютого 2022 року № 2103-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2103-20#Text>
 14. У якому форматі працює Верховна Рада після повномасштабного вторгнення? Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/2022/04/05/u-yakomu-formati-pratsyuvala-verhovna-rada-protyagom-misyatsya-vijni/>
 15. Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій № 14 від 13.01.2023 року «Про внесення змін до Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0088-23/ed20230127/conv#Text>
 16. Посол Німеччини: У НАТО зараз щодня обговорюють те, як відповісти у разі ядерного удару. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2022/09/28/7147648/>
-

Danyliak O. Some issues of compliance by the government and parliament with the principle of transparency in the context of Ukraine's accession to the EU

The article is devoted to the analysis of the issue of compliance by the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine with the principle of transparency in the context of our country's accession to the European Union. Based on the study of the norms of the Constitution and laws of Ukraine and the practice of the executive and legislative branches of power under martial law, conclusions are drawn on their compliance with the principles of public administration developed by the SIGMA Programme for candidate countries and other potential candidates for accession to the EU, practical recommendations for them have been determined.

Attention is drawn to the fact that deviations from compliance with the regulations that regulate certain aspects of transparency in the activities of the highest bodies of state power of Ukraine was fully justified at the initial stage of the military aggression of the Russian Federation, given the enemy's ability to use previously published information about the time and place of meetings of the parliament and the government for attacks using sabotage-reconnaissance groups or artillery strikes on the government quarter.

However, the likelihood of a long-term war and displacement of the theater of operations from the capital, where the highest state authorities are located, begs the question of the appropriateness of maintaining some of the restrictions imposed on openness. The importance of restoring transparency in the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine is also evidenced by the public statements of the country's leaders about the need to quickly (even before the end of the martial law) acquire full membership status of Ukraine in the EU.

Although compliance with the principle of transparency is not included in the seven conditions defined by the European Commission in June 2022 for Ukraine in order not to lose the status of a candidate to the EU, this does not mean that Ukraine, as a candidate country, is exempt from the need to comply with the principles of public administration, including transparency for candidate countries and other potential candidates for accession to the European Union.

Key words: *the principle of transparency, the principles of public administration, the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine, the Constitution of Ukraine, accession to the European Union.*