

*Марія Кармазіна*

## ІНФОРМАЦІЙНА ПРОЗОРИСТЬ ВЛАДИ: УКРАЇНСЬКА СИТУАЦІЯ\*

*Стаття присвячена аналізу стану інформаційної прозорості влади в Україні, причин недовіри до неї з боку громадян, ступеня їхньої інформованості про владу (механізм прийняття політичних рішень, спосіб життя і матеріальних статків «людей влади» та ін.).*

*Ключові слова: інформаційна прозорість влади, транспарентність влади, доступ до інформації.*

*Mariia Karmazina. Information transparency of power in Ukraine. The article provides an analysis of the information transparency of power in Ukraine, causes of*

---

\* Стаття підготовлена у рамках цільової комплексної програми наукових досліджень НАН України «Гуманітарні технології як чинник суспільних перетворень в Україні», 2011–2015 рр.(розділ «Гуманітарні технології гармонізації міжетнічних і міжконфесійних відносин»).

*citizens' distrust of it, degree of information awareness about the power (the policy-making mechanism, way of life and prosperity of the «people of power» and others).*

**Keywords:** *information transparency of power, transparency of power, access to information*

Однією із найбільш болісних проблем українського сьогодення є досить непривабливий образ влади в очах громадянина, а звідси – й надзвичайно низький рівень довіри до неї. Про те, що нині «дискредитовано саме поняття влади» [1] в Україні, твердять не тільки опозиційно налаштовані політики: це засвідчує й аналіз різноманітних соціологічних даних. Так, за результатами опитування, організованого Міжнародним республіканським інститутом у Вашингтоні (11 травня – 14 червня 2012 р.)\*\*, у рейтингу загроз для країни 48% українців корупцію в органах влади поставили на друге місце (після першочергової загрози – безробіття), а 19 % співвітчизників серед найбільших загроз виділили некомпетентність уряду [2]. За даними соціологічного опитування Центру Разумкова 31,3% опитаних найголовнішою причиною складної соціально-економічної і політичної ситуації у державі назвали високий рівень корупції; 18,2% вбачають витoki усіх українських проблем у превалюванні у керівництва держави особистих інтересів над суспільними; 14,4% відзначили факт ігнорування представниками влади Конституції і законів України; 13,3% опитаних акцентують неефективність управління державою через некомпетентність його керівництва [3].

Одним із чинників, що впливає на формування сприйняття суспільством влади, є інформаційна прозорість влади. Попри існування нібито значної кількості каналів надходження інформації від населення до влади (у тому числі через соціологічні опитування, вибори, відкриті слухання та ін.) й у зворотному напрямі – від влади до населення (шляхом, приміром, представлення тієї чи іншої

---

\*\*Міжнародний республіканський інститут є американською громадською організацією. На його замовлення опитування в Україні провела соціологічна група «Рейтинг», а дослідження аналізували Baltic Surveys/The Gallup Organization.

інформації у найрізноманітніших ЗМІ) і форм спілкування громадян з владою (починаючи від мітингів, демонстрацій, протестних акцій і закінчуючи можливістю звернутися до Прем'єр-міністра у соціальній мережі Facebook) можна твердити, що ступінь інформованості суспільства про українську владу є вкрай низьким, як, відповідно, і ступінь розуміння рішень і дій влади.

Якщо проаналізувати нормативно-правові акти, які так чи інакше заохочують і гарантують транспарентність влади, то дійдемо висновку, що упродовж 1990-х – на початку 2000-х років було здійснено ряд кроків, спрямованих на нормативне закріплення можливостей доступу юридичних і фізичних осіб до інформації. Так, у низці цих актів були закріплені стандарти, які стосувалися питань:

- доступу до інформації про діяльність органів влади і її використання й поширення;
- оприлюднення інформації про ухвалені рішення й іншу діяльність органів державної влади у вигляді повідомлень чи текстів документів;
- відкритості звітів про діяльність владних структур, інформації про осіб, які є суб'єктами прийняття рішень;
- надання відповідей на інформаційні запити;
- обмеження доступу до інформації у зв'язку із захистом інтелектуальної власності, державних інтересів, безпеки й оборони держави тощо.

Зазначені питання знайшли свою інтерпретацію у низці законів, прийнятих Верховною Радою України (приміром, таких як: «Про інформацію», 1992; «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», 1992; «Про звернення громадян», 1996; «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», 1997; «Про Національну програму інформатизації», 1998; «Про доступ до судових рішень», 2005; «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», 2007; «Про захист персональних даних», 2010; «Про доступ до публічної інформації», 2011); в указах Президента (приміром: «Про питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», 2011; «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до

публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України», 2011), постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів (зокрема, таких, як «Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки», 2007 /зі змінами та доповненнями 2009 р./, «Деякі питання діяльності Державного комітету з питань науки, інновацій та інформатизації», 2010; «Про забезпечення виконання Закону «Про доступ до публічної інформації» для регламентації його реалізації в органах виконавчої влади», 2011; «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади», 2011); розпорядженнях Голови Верховної Ради України (наприклад: «Про забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Апараті Верховної Ради України», 2011); документах СБУ (наприклад: «Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Службі безпеки України», 2011). Крім того, були розроблені: Концепція Національної програми інформатизації (1998), «Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» (2007), Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», Концепція Державної цільової програми створення та розвитку інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» (2011) та ін. Тобто можна твердити, що за двадцять років існування держави не тільки законодавець дбав про демократизацію влади через посилення її прозорості, але й Президент, Голова Верховної Ради й інші владні структури і їхні представники.

Попри це, аналіз розвитку законодавства дозволяє твердити, *по-перше*, про відсутність державної стратегії розвитку інформаційної прозорості влади; *по-друге*, про неналежну якість прийнятих правових актів, оскільки у них містяться суперечливі (як, наприклад, у положеннях таких Законів, як «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації» і «Про державну служ-

бу»), а іноді й неоднозначні трактування тих чи інших правових норм; *по-третє*, про наявність у законодавчих актах понять і категорій, які не мають чіткого тлумачення (наприклад, «службова інформація», «документ для службового користування»), що на практиці призводить до чиновницького свавілля і обмеження доступу юридичних і фізичних осіб до інформації, послаблення чи й унеможливлення моніторингу й контролю з боку суспільства процесів у різноманітних сферах життя (починаючи від процесів як у сфері зовнішньої, так і внутрішньої безпеки, які стосуються, насамперед, державних ресурсів, у т. ч. фінансових, бюджету, виконання судових рішень, екологічної ситуації тощо). Крім того, варто говорити і про недотримання (ігнорування) законів посадовцями різних рівнів, що по-своєму уможливорює процвітання у державі тіньової політики й тіньових політичних відносин, монополізацію права на інформацію, корупцію (в умовах нерозробленості антикорупційного законодавства, механізму і норм відповідальності за утаємничення інформації), а також – про обмеженість технічної бази для надання інформації населенню («інформаційна нерівність» регіонів, суспільних груп, окремих громадян), зрештою, про низький професійний рівень частини посадовців. Наслідком же є більш чи менш суттєве перекручування, фальшування інформації, що зумовлює її недостовірність, фрагментарність даних, що оприлюднюються; порушення принципу рівності доступу до інформаційних ресурсів і можливостей вторинного їх використання – для цілей, відмінних від передбачуваного (суб'єктом надання інформації) її призначення (приміром, інформації, яка подається у державні органи – для наукових досліджень) тощо.

Суспільство і його представники (наприклад, журналісти, правозахисники, неурядові громадські організації) часто-густо стикаються з труднощами у разі бажання отримати інформацію про, приміром, особисті доходи посадовців і членів їхніх родин, їхній спосіб життя, «законослухняність». Час актуалізував інтерес і до такого питання, як наявність у посадовців подвійного громадянства (що заборонено законами України). Фактично лише раз на п'ять років (як, наприклад, у 2012 р., напередодні парламент-

ських виборів) ми маємо можливість ознайомитися з деклараціями про доходи усіх претендентів на депутатський мандат. Ознайомитися, щоб переконатися, що заявлене більш-менш скромне матеріальне благополуччя кандидатів у депутати (серед яких лєвова частка нині чинних парламентарів) не відповідає їхньому досить заможному способу життя. Тобто між задекларованим і тим, що можемо спостерігати у реальному житті навіть комуністів, лежить частогусто прірва.

Ситуацію із невідповідністю задекларованих доходів і фактичних статків певною мірою прояснює аналіз даних 430 кандидатів із прохідної частини партійних списків шести партій (проведений рухом «Чесно» наприкінці вересня 2012 р.), який, зокрема, засвідчує, що більше половини з них (242 чол.) причетні до корупційних схем, рейдерських захоплень, крадіжок державного майна й інших порушень закону [4]. У тому числі з проаналізованих даних 120 кандидатів від ПАРТІЇ РЕГІОНІВ порушниками названо 105 чол.; зі 120 потенційних депутатів від Об'єднаної опозиції – 74 особи; із 70 кандидатів «УДАРу» – 19; із 70 комуністів – 23 [5].

Але інтерес викликають не лише і не стільки особисті дані посадовців, але й «ціна» всієї української влади, а також особливості процесу прийняття рішень: хто, чому саме тепер приймає певне рішення (чи зацікавлений у його прийнятті). Говорячи про «ціну» влади, ЗМІ доводять: лише на утримання Адміністрації Президента за останні два роки витрати зросли в 1,7 раза, прокуратури – у 2,5 раза, МВС – у 1,8 раза. При тому, що українець із середньою заробітною платнею може витратити на себе і родину у день трохи більше 90 грн., на утримання Президента щодня витрачається 1млн 360 тис. грн. (що є третім показником – після США і Росії) [6]. Зрозуміло, що така ситуація не сприяє зростанню поваги до влади, її підтримці. Той, хто має сприйматися як лідер нації, насправді таким не є. З обранням четвертого українського Президента у мас-медійний дискурс поступово увійшли такі поняття, як «сім'я», «клан Януковичів» тощо, що з великою натяжкою узгоджуються з поняттям «президент».

У зв'язку з вищезгаданим варто розглядати й процес прийняття рішень владою. Якщо аналізувати якість тих з них, що були прийняті у 2012 р., то рефлексії над цілою низкою фактів приводять до висновку, в одному випадку, про нелогічність дій влади (як у випадку прийняття 3 липня закону про мови – «Про засади державної мовної політики», у час, коли для українців у рейтингу нагальних проблем, що вимагають якнайшвидшого розв'язання, мовна проблематика стояла лише на 31-му місці); в іншому – про непослідовність її представників (приміром, обіцянка кандидата на пост Президента України В. Януковича про запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками так і залишилася обіцянкою: вибори 2012 р., згідно з листопадним 2011 р. Законом «Про вибори народних депутатів», як відомо, відбуватимуться за змішаною системою); ще в іншому – про її непрозорість (відсутність вільного доступу представників соціуму до достовірної інформації, що викликає з тих чи інших причин зацікавленість нею), непублічність<sup>\*\*\*</sup> (недемократичність, закритість, спрямованість на реалізацію не суспільних інтересів, а групи), невідповідність (фактично – відсутність відповідальності) і т. п. *Загалом – про низьку якість транспарентності української влади.*

Одним із яскравих процесів, що ілюструють ситуацію, є події передвиборчого часу й очікування процесу виборів і їхніх результатів, які можуть призвести до подальшої дедемократизації процесів у державі: створення у парламенті пропрезидентської більшості, яка внесе зміни до Конституції, одним із наслідків яких може бути обрання Президента у парламенті, до того ж – на більш тривалий, ніж нині, термін; створення умов для передачі влади у рамках «клану Януковичів».

Недовірі до влади сприяють не тільки політичні заяви чинних політиків (на зразок народного депутата М. Чечетова,

---

<sup>\*\*\*</sup> Відповідно, публічна політика характеризується відкритістю, гласністю, можливістю взаємодії різноманітних суб'єктів політичних відносин (органів влади, інститутів громадянського суспільства, бізнесових структур, суспільних верств з приводу задоволення суспільних інтересів, виробництва-розподілу-використання найрізноманітніших ресурсів тощо).

який закликає «викреслити із нашого лексикону слово «титульна» нація», чи депутата-комуніста Є.Царькова, який твердить, що «загони НКВС мало розстрілювали націоналістів у радянський час» [7]), але й її неможливість вивести економіку із кризи. За даними незалежних експертів фінансової корпорації «Відкриття» за перше півріччя 2012 р. ВВП виріс на 2,5 % у річному вираженні, а за перші 8 місяців – тільки на 1,5%, що означає падіння економіки за липень – серпень. Загалом, якщо на початку року експерти прогнозували зростання ВВП на рівні 2,1%, то наприкінці вересня схилиються до думки, що ВВП буде нульовим. Крім того, ними відзначається високий рівень безробіття у країні (8,4%) і скорочення промисловості (вперше з жовтня 2009 р.) [8].

Ці, як й інші, факти, попри обіцянки представників ПАРТІЇ РЕГІОНІВ «стабільності вже сьогодні», підштовхують різного роду аналітиків до апокаліптичних прогнозів, згідно з якими «країні залишилося 2–3 роки»: або «вона все-таки збережеться», або буде «просто економічний колапс», або «Росія проковтне» [9].

Утім, якщо проаналізувати найостанніші кроки Верховної Ради України у напрямі посилення інформованості населення, то побачимо, що, приміром, у 2012 р. український парламент прийняв закони і постанови, які були націлені на:

– поліпшення ситуації навколо ЗМІ у передвиборчий час («Про забезпечення безперешкодної діяльності засобів масової інформації у передвиборний період 2012 року». Постанова Верховної Ради України від 09.02.2012 № 4387-VI);

– усунення перешкод на шляху доступу до інформації щодо судових рішень («Про внесення зміни до Закону України «Про доступ до судових рішень» щодо усунення прогалин, які перешкоджають доступу до інформації стосовно судових рішень». Закон України від 17.05.2012 № 4779-VI),

Тільки впродовж вересня 2012 р. (від початку 11-ї сесії Верховної Ради шостого скликання) парламентом були прийняті Постанови: «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про захист персональних даних» щодо удосконалення правового регулювання у цій сфері» (06.09.2012), «Про



прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» (у новій редакції) та Закону України «Про доступ до публічної інформації»» (06.09.2012), «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року» щодо вдосконалення окремих положень» (18.09.2012).

Законодавчі дії доповнювалися й практичними кроками: наприкінці вересня 2012 р. в Україні був створений орган для здійснення контролю за дотриманням прав громадян на інформацію – в офісі Уповноваженого Верховної Ради з прав людини В. Лутковської приступив до виконання обов'язків представник Уповноваженого з питань доступу до публічної інформації і захисту персональних даних А. Павліченко. Перевагами новоствореного органу називають те, що скарга омбудсмену – більш доступна, порівняно із судом (омбудсмену, приміром, не треба платити судові збори, приходити на засідання і т. п.). До того ж акцентується і незалежність омбудсмена від влади [див.: 10].

Обстоюючи тезу про високий ступінь свободи доступу до публічної інформації, представник Адміністрації Президента України Д. Іванеско стверджує, що за 16 місяців дії Закону «Про доступ до публічної інформації» центральні органи виконавчої влади і обласних державних адміністрацій надали 50 тис. відповідей на інформаційні запити і відкрили 230 тис. документів. До того ж, у 92% випадків інформація надавалася у п'ятиденний термін [11]. Крім того, він нагадав, що підписані Президентом 17 травня зміни до Закону «Про доступ до публічної інформації» уможливили доступ до декларацій про доходи усіх державних службовців, зробивши їх публічними документами [11].

Попри розвиток законодавчої активності парламентарів, дії омбудсмена, заявки із Адміністрації Президента оптимізму і надій на покращення ситуації з відкритістю влади у суспільстві не спостерігається, адже, як свідчать події 2012 р., дійсність дисонує з проголошуваними владою

пріоритетами. Так, як відомо, Верховна Рада прийняла у першому читанні проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за посягання на честь, гідність та ділову репутацію особи» (автор В. Журавський, ПАРТІЯ РЕГІОНІВ), згідно з яким відповідальність за наклеп передбачається не адміністративна, а кримінальна. Цим законом, у разі його прийняття, українців буде позбавлено права знати, а журналісти опиняться у ситуації, коли їхня професія буде фактично поза законом.

2012 р. дав цілу низку прикладів прийняття законів Верховною Радою України «за помахом руки Чечетова» (а не внаслідок парламентської дискусії); численні приклади утисків свободи слова (приміром, зникненням із соціального телепакета телевізійних провайдерів телеканалу ТВі); фізичного тиску на представників ЗМІ (побиття журналістки Т. Чорновіл за проникнення на територію президентського Межигір'я); використання представниками влади передвиборчої технології, яку кандидат від Об'єднаної опозиції у 197-му окрузі Л. Даценко ємко охарактеризував як «залякування», «заборона», «знищення», «купівля» [12]; використання не тільки «проблеми мови» (з метою отримання дивідендів в однієї частини виборців за рахунок іншої), але й сьогодні вже націленість на розпалювання церковного розбрату: ЗМІ вже пишуть про плани влади, спрямовані на «нейтралізацію УГКЦ» шляхом реєстрації «ще однієї Церкви з назвою, співзвучною до Української греко-католицької, з якимось словом-додатком» [13]. Тобто, в Україні хоч і відбувається зміна влади внаслідок виборів, парламентом приймаються нібито прогресивні закони, але члени суспільства попри це стикаються щораз з новими і новими обмеженнями, спостерігають за численними все новими і новими зловживаннями тих, хто причетний до влади.

Виявом зацікавленості громадськості у доступі до інформації про діяльність як органів державної влади загалом, так і окремих посадовців зокрема є не тільки активна позиція окремих громадян, але й громадських організацій (приміром, правозахисних), які створюють відповідні електронні інформаційні ресурси, звертаються із запитами і судовими позовами (у випадках порушення розпорядни-

ками інформації прав громадян, як і їхніх об'єднань, на доступ до публічної інформації) до органів державної влади. Попри це суспільство у своєму загалі залишається пасивним, забуваючи, що влада буде робити те, що їй дозволяють.

Але зверну увагу на інше: закритість влади і закритість процесу прийняття доленосних для країни політичних рішень породжує не тільки недовіру до влади загалом і конкретних її представників зокрема (з боку населення), але й призводить до руйнування суспільних зв'язків і появи протистояння (приміром, між регіонами держави), до посилення недовіри у самому суспільстві (зокрема, до громадських організацій, політичних партій), врешті-решт – до поступового послаблення, а згодом і до унеможливлення суспільної солідарності. Останнє підводить до постановки питання про майбутні перспективи і суспільства, і Української держави (у контексті їхньої ефективності, конкурентоспроможності на міжнародній арені в умовах посилення глобалізаційних викликів початку ХХІ століття).

---

1. В Украине дискредитировано понятие власти. Экс-министр экономики говорит, что в Украине нужно изменить политическую элиту и только потом начинать думать о другой стране. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://maanim.com/news/events/78462-v-ukraine-diskreditirovano-ponyatie-vlasti>

2. Українці назвали найбільшими проблемами країни безробіття і корупцію. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://news.dt.ua/SOCIETY/ukrayintsi\\_nazvali\\_naybilshimi\\_probleмами\\_krayini\\_bezrobittya\\_i\\_koruptsiyu-105857.html](http://news.dt.ua/SOCIETY/ukrayintsi_nazvali_naybilshimi_probleмами_krayini_bezrobittya_i_koruptsiyu-105857.html)

3. Конституционная реформа: большинство украинцев хотят поменять не Конституцию, а власть. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://news.zn.ua/POLITICS/konstitutsionnaya\\_reforma\\_bolshinstvo\\_ukraintsev\\_hotyat\\_pomenyat\\_ne\\_konstitutsiyu,\\_a\\_vlast-104244.html](http://news.zn.ua/POLITICS/konstitutsionnaya_reforma_bolshinstvo_ukraintsev_hotyat_pomenyat_ne_konstitutsiyu,_a_vlast-104244.html)

4. Движение «Чесно» изучило кандидатов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://finforum.org/page/media.html/\\_/politics/dvizhenie-chesno-izuchilo-kandidatov-r21718](http://finforum.org/page/media.html/_/politics/dvizhenie-chesno-izuchilo-kandidatov-r21718)

5. Рух «Чесно» порахував депутатів-порушників. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?ruh\\_chesno\\_porahuvav\\_deputativporushnikiv&objectId=261622&runline](http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?ruh_chesno_porahuvav_deputativporushnikiv&objectId=261622&runline)

6. Украинская власть одна из самых дорогих в мире. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ukragro.org/agrodelo/5-agrodelo/1287-2012-09-30-10-34-31.html>

7. Чечетов : «Мы должны вычеркнуть из лексикона слово «титовская» нация». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://lb.ua/news/2012/09/30/172574\\_chechetov\\_mi\\_dolzhni\\_vicherknut.html](http://lb.ua/news/2012/09/30/172574_chechetov_mi_dolzhni_vicherknut.html)

8. Независимые эксперты прогнозируют кризис в Украине. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ukrnews24.com/nezavisimye-eksperty-prognoziruet-krizis-v-ukraine/>

9. Политолог: Украине осталось 2 – 3 года. – <http://novostnik.com.ua/news/politolog-ukraine-ostalos-2-3-goda/>

10. Банковская : в Украине появился орган по контролю соблюдения права на информацию. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://newsukraine.com.ua/news/359731-bankovaya-v-ukraine-poyavilsya-organ-po-kontrolyu-soblyudeniya-prava-na-informaciyu/>

11. АП: В Украине высокая свобода доступа к публичной информации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rodbnosty.ua/power/2012/09/28/860833.html>

12. «Я ніколи не продамся, не здамся і не зійду зі шляху боротьби», – Даценко. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://progolovne.ck.ua/archives/18580>

13. Власть готовит раскол в Украинской греко-католической церкви. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uainfo.censor.net.ua/heading/politics/48529-vlast-gotovit-raskol-v-ukrainskoy-greko-katolicheskoy-cerkvi.html>