

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена дослідженню проблем та механізмів забезпечення прозорості державного управління в сучасній Україні по лінії взаємодії державної влади та громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** державне управління, інформаційна сфера, інформаційне законодавство України, конфіденційна та офіційна інформація.

*Статья посвящена исследованию проблем и механизмов обеспечения прозрачности государственного управления в современной Украине по линии взаимодействия государственной власти и гражданского общества.*

**Ключевые слова:** государственное управление, информационная сфера, информационное законодательство Украины, конфиденциальная и официальная информация.

*The article is devoted to investigation problems and mechanisms of ensuring transparency public administration in modern Ukraine, interaction the powers of the state and public society.*

**Key words:** public administration, information environment, ukrainian information legislation, confidential and official information.

З часу проголошення незалежності, протягом 19 років, Україна здійснила ряд важливих кроків щодо розвитку сфери взаємодії влади та громадськості, має здобутки у даній сфері, проте рівень громадської активності й участі населення в державно-управлінській діяльності є недостатнім, а механізми співпраці потребують суттєвого вдосконалення. Зокрема, однією з важливих і актуальних проблем наразі є забезпечення вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Незважаючи на низку нормативних актів, спрямованих на забезпечення відкритості через доступ до інформації, вони ще не гарантують прозорість діяльності органів державного управління, переважно через незрозумілість існуючих процедур прийняття адміністративних рішень.

Нормативно-правовим фундаментом інформаційного законодавства України є 34-та, а також низка інших (10, 15, 17, 23, 28, 29, 31, 32, 40, 50, 53, 54, 55, 57) статей Конституції України. Крім того, основу галузевого законодавства складають п'ятнадцять базових законів і значний корпус пов'язаних нормативних актів. За підрахунками фахівців, кількість тільки Законів України, у яких регулюються суспільні інформаційні відносини, досягла більш ніж 260. 17 грудня 2008 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську конвенцію про транскордонне телебачення, а на початку липня 2009 року Указом Президента України № 514/2009 було затверджено Доктрину інформаційної без-

пеки України. У червні 2009 року на розгляд Верховної Ради подано розроблений Держкомтелерадіо проект Закону України «Про Концепцію державної інформаційної політики» [1].

В Україні створений чималий базис спеціальних законів та підзаконних нормативних актів [3] без чіткої ієрархічної системи, що фрагментарно регулюють окремі аспекти відносин між державною владою та громадянським суспільством в інформаційній сфері. До того ж значна кількість норм щодо регулювання інформаційної сфери міститься у кодифікованому законодавстві суміжних галузей права: цивільному, адміністративному, трудовому, кримінальному, що сприяє появі системних проблем.

По-перше, розпорошеність юридичних норм, що регулюють інформаційні відносини, по різних законах та підзаконних нормативних актах, ускладнює їх пошук, аналіз, а зрештою, – і практичне застосування.

По-друге, кількість правових норм у сфері суспільних інформаційних відносин, визначених у законах і підзаконних актах, нині досягла вже критичної маси, що зумовлює необхідність їх упорядкування у рамках єдиної системи правових норм та понять, а також чіткої ієрархії законів.

По-третє, чимало встановлених навіть ключовими законами та підзаконними актами юридичних норм, які прямо або опосередковано регулюють сферу інформаційних відносин, виявилися концептуально не узгодженими між собою. Більше

того, в інформаційному законодавстві використовується низка термінів, що недостатньо коректні та/або не мають чіткого визначення свого змісту. Такими, зокрема, є: «інформація», «таємна інформація» і «таємниця», «документ» і «документована інформація», «інтелектуальна власність», «автоматизована система», «суб'єкт суспільних відносин» й «учасники суспільних відносин», «система інформаційних відносин» тощо.

Конституція України безпосередньо не передбачає загального права на доступ до інформації, але згідно зі статтями 32 і 43, «кожний громадянин має право на отримання інформації в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також на право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, за винятком тієї, що становить державну таємницю та захищається законом». Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Конституція гарантує також невтручання держави в особисте чи сімейне життя громадян, захищаючи, таким чином, його/її право на приватність.

Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року, зі змінами, внесеними 6 квітня 2000 року, 7 лютого 2002 року та Законом № 2663 від 11 травня 2004 року, надає громадянам право вимагати доступу до офіційних документів. Установа, до якої подано запит на інформацію, повинна поінформувати про можливості його задоволення у десятиденний термін і надати інформацію у тридцятиденний термін, якщо законодавством не передбачено інше. Документи можуть не надаватися (згідно зі статтею 37 згаданого закону), якщо вони містять державну таємницю, конфіденційну інформацію, інформацію про роботу правоохоронних або слідчих органів, особисту інформацію, внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, пов'язану зі стратегічними рішеннями, нормативно-правові акти та інформацію фінансових установ. Відмова у наданні інформації може бути оскаржена поданням до органу вищого рівня або до суду (включаючи можливість звернення до суду після незадоволення скарги, поданої до органу вищого рівня. При цьому безпосереднє звернення до суду є конституційним правом кожного) [4; с. 38].

У квітні 2003 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова». Він передбачає внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення з метою посилення санкцій за порушення доступу до інформації. Закон також забороняє цензуру та обмежує відповідальність журналістів за не-

навмісне розповсюдження неправдивої інформації. Стаття 2 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» зобов'язує державні органи інформувати засоби масової інформації про свою діяльність [4; с. 39].

Закон «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року встановлює загальні норми щодо інформації у сфері оборони, закордонних справ, державної безпеки та інших, розголошення якої може завдати шкоди державі. «Звід відомостей, що становлять державну таємницю», визначає, які саме відомості можуть бути засекреченими. Нагляд за цим здійснює Державний комітет України з питань державної таємниці. Закон України «Про Національний архівний фонд і архівні установи» від 13 грудня 2001 дозволяє доступ до документів, якщо вони є власністю архівів. Доступ до документів, які містять державну таємницю, може бути закрито до їхнього розсекречення державним органом. Персональна інформація може бути засекреченою на 75 років.

У 1998 році Україна підписала Орхуську конвенцію та ратифікувала її Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 листопада 2002 року. Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» із внесеними змінами передбачає доступ до інформації та участь громадян. З метою підвищення прозорості, було видано Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 року № 683/2002 [4; с. 39].

Проте «незадовільний доступ до урядової інформації, незважаючи на понад 100 законів і нормативних актів, гарантуючих свободу слова, – одна з ключових проблем розвитку українського громадянського суспільства і причина критики з боку міжнародних організацій, передусім, Ради Європи». «Закон передбачає відкритий доступ до певної урядової інформації, зазвичай через веб-сайти; проте й досі доступ до Інтернету залишався відносно обмеженим як з точки зору технології, так і з точки зору загальної кількості користувачів (...). Інформація про процес прийняття урядом важливих рішень була загалом недоступною для громадськості [4; с. 39].

Парламентська Асамблея Ради Європи у звіті від 19 вересня 2005 року про виконання Україною своїх зобов'язань (документ № 10676) закликає українську владу «посилити правову основу для доступу до інформації», «суворо дотримуватися статті 34 Конституції України щодо свободи інформації при засекречуванні документів, розсекретити всі офіційні документи, які були закриті для доступу громадськості всупереч закону». Одна з причин такого становища криється у тому, що за Законом України «Про інформацію» поняття «конфіденційна інформація, що є власністю держави» (стаття 30) є розпливчастим, і посадовці використовують його так, як вважають

за потрібне. Згідно з цим законом, власник інформації може визначати процедури та обмеження для її розголошення. Проблема у тому, що інструментом регулювання доступу громадськості до інформації органів влади має бути законодавство, а не власні розпорядження державних органів, коли центральні та місцеві органи влади самостійно приймають рішення щодо розголошення інформації, яка їм «належить». Результатом є довільне розголошення та непослідовність: одна й та сама інформація може в одному регіоні вважатися конфіденційною, а в іншому – ні [4; с. 39].

11 травня 2004 року Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (№ 1703-IV), яким були внесені зміни до низки законів у сфері захисту державної таємниці, адміністративної відповідальності за незаконне прослуховування інформації, доступ до інформації тощо. Право журналістів друкованих засобів масової інформації на вільне одержання, використання, поширення та зберігання інформації було обмежено інформацією, що має статус «відкритого доступу» (зміни до ч. 1 статті 2 та ч. 2 статті 26 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні»). Після першого розгляду цього закону у липні 2003 року проти нього рішуче виступили представники ЄС, Організація з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ), Міжнародна федерація журналістів (МФЖ), вітчизняні НУО і Комітет Верховної Ради з питань свободи слова та інформації. У вищезгаданому Законі № 1703 було запроваджено термін «конфіденційна інформація, що є власністю держави». Він охоплює всю інформацію, що є власністю держави і знаходиться у користуванні державних органів влади чи місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності. Доступ до цих даних є обмеженим [4; с. 40].

Право на визначення порядку зберігання і використання документів, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, надано уряду (зміни до статті 30 Закону України «Про інформацію»). Згідно з цим Законом, не дозволяється вважати конфіденційною інформацію «про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; стосовно стану справ із правами і свободами людини і громадянина, а також фактів їх порушень; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; інша інформація, доступ до якої відповідно до законів України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути обмеженим». Кабінет Міністрів уповноважений

ухвалити перелік інформації, яка має вважатися конфіденційною, враховуючи положення Конституції України та зобов'язання за міжнародним правом (у тому числі положення статті 10 Європейської конвенції прав людини) [4; с. 40].

Отже, необхідним є чітке законодавче визначення критеріїв віднесення інформації до конфіденційної, випадків надання офіційним документам обмежувальних грифів тощо. Доцільно розглянути обмежувальні грифи всіх нормативних актів, виданих усіма органами державної влади України. Ті з них, що насправді містять державні секрети, мають бути віднесені до державної таємниці відповідно до Закону України «Про державну таємницю» або до відомостей з грифом «Для службового користування», а інші – без винятку і у повному обсязі – необхідно відкрити для суспільства.

Варто зазначити, що недоліки законодавства спричиняють низку системних проблем у галузі дотримання інформаційних прав і свобод українських громадян. Зокрема, відсутність системної та взаємовигідної комунікації у трикутнику «суспільство – медіа – влада», хоча саме така комунікація є фундаментальною підставою існування будь-якої розвиненої демократії. Незважаючи на позитивну динаміку свободи слова в Україні на тлі загальносвітових показників та інтенсивний розвиток вітчизняної інформаційної сфери, дедалі більший відсоток громадян відчуває себе ізольованим від доступу до гарантованої законодавством «відкритої, доступної, об'єктивної, повної й точної» інформації про суспільне життя і діяльність державних органів. За період з 2006 до 2008 років відсоток українців, які вважають, що становище в Україні у сфері свободи слова змінилося на гірше, збільшився з 13,4 % до 44,3 %. Ще критичніше громадяни ставляться до динаміки прозорості та відкритості діяльності влади: у 2006 році 31,9 % з них вважали, що ситуація погіршилася, наприкінці 2008 року таких було вже 73,1 %. При цьому для налагодження постійної та системної комунікації державних органів з громадськістю в Україні існують нормативні основи: стаття 10 Закону України «Про інформацію» та стаття 6 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади», у яких регламентовано створення у державних органах влади та органах місцевого самоврядування відповідних інформаційних служб або систем. Проте на практиці ці роз'єднані підрозділи, що не мають чіткого визначення на рівні закону, неспроможні впроваджувати цілісну скоординовану комунікативну політику [1].

Усе це вимагає розробки та запровадження нових юридичних підходів, вироблення сучасних ефективних гарантій інформованості населення на рівні вимог європейського законодавства, серйозної модифікації наявної в Україні правової парадигми забезпечення свободи слова та права на інформацію. Назріла необхідність розробки та ухвалення нового Закону «Про інформацію», який за своєю суттю став би законом «Про свободу

доступу до інформації». Цей Закон має орієнтуватися на європейські демократичні норми, закріплені, зокрема, у рекомендаціях ПАРС Раді Міністрів Ради Європи № (81)19, схвалених ще у 1987 році [2; с. 65].

У цьому документі досить вичерпно визначено загальні принципи побудови ефективної моделі забезпечення доступу громадян до інформації:

– вся інформація, якою володіють органи державної влади та місцевого самоврядування, підлягає оприлюдненню, а обмеження повинні сприйматися як виняток (т. зв. принцип максимального оприлюднення);

– кожен громадянин має право запитувати інформацію, якою володіють органи державної влади та місцевого самоврядування;

– органи державної влади та місцевого самоврядування мають бути зобов'язані публікувати суспільно важливу інформацію.

Закон має встановлювати як загальний обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування оприлюднювати інформацію, так і її ключові категорії, що підлягають опублікуванню.

Запити щодо надання інформації повинні опрацьовуватися швидко, а перегляд відмов має бути доступним і незалежним. Процес прийняття рішень щодо інформаційних запитів повинен здійснюватися на трьох різних рівнях: органу державної влади чи місцевого самоврядування, апеляції до незалежного адміністративного органу та апеляції до суду. Там, де це необхідно, мають передбачатися заходи, спрямовані на гарантування повного доступу до інформації для окремих груп громадян, зокрема, для людей з обмеженими можливостями. Усі органи державної влади та місцевого самоврядування мають бути забезпечені відкритими та доступними інформаційними системами, що забезпечуватимуть права громадськості на отримання інформації. У їхній штатній структурі має бути відповідальна особа або структурний підрозділ, який би відповідав за обробку інформаційних запитів відповідно до чинного законодавства [2; с. 65-66].

У разі відмови у наданні офіційних документів мають бути обгрунтовані причини відмови. Доступ до інформації може бути обмежений лише у випадках, визначених законом, перелік офіційної інформації, доступ до якої обмежено, має бути вичерпно визначений і оприлюднений. Якщо органи державної влади та місцевого самоврядування намагаються заборонити чи обмежити доступ до інформації, вони повинні відповідати за обгрунтування відмови на кожному етапі розгляду справи. Об'єкт звернення має довести, що інформація, яку він не оприлюднює, підпадає під режим обмежень. Усі індивідуальні запити щодо одержання інформації від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших публічних організацій мають прийматися та задовольнятися, якщо ці органи чи організації не зможуть довести, що дана інформація підпадає під дію режиму обмежень. Жоден орган державної влади чи місцевого самоврядування не повинен виводитися з-під дії Закону «Про інформацію», навіть якщо більшість його функцій потрапляє у зону обмежень. Це положення має застосовуватися до всіх гілок влади, так само як і до всіх державних функцій (включно з функціями органів безпеки і оборони) [2; с. 66].

Надзвичайно важливим напрямом у реалізації прав громадян на доступ до суспільно важливої інформації є подальше впровадження в Україні новітніх інформаційних технологій та їх широке застосування у сфері державного управління. Розвиток системи «електронного уряду» є ключовим елементом забезпечення гласності та відкритості функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, оскільки створює принципову можливість здійснення відкритого діалогу та функціональної взаємодії державної влади з громадянським суспільством.

Таким чином, враховуючи все вищезазначене, доходимо висновку, що забезпечення повноцінного доступу громадян до інформації про діяльність влади сприятиме збільшенню довіри до влади, активізації діалогу між владою і суспільством, підвищенню рівня легітимності політичних інститутів та ефективності державної політики.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Дотримання інформаційних прав і свобод українських громадян: нормативно-правове забезпечення і регулятивні важелі [Електронний ресурс] // травень 2010. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/May2010/01.htm>.
2. Експертна доповідь «Україна в 2006 році: внутрішні і зовнішні становище та перспективи розвитку». – К. : ТОВ «Славутич-Дельфін». – 2007.
3. Законодавство в галузі інформації [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/rorup\\_article?art\\_id=7713738](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/rorup_article?art_id=7713738).
4. Україна : Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року // [пер. з англ. О. Шаленко]. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 248 с.

Рецензенти: Іванов М. С., д.політ.н., професор;  
Чупрін Р. В., к.політ.н.

© Колесніченко Г. Л., 2010

Стаття надійшла до редколегії 07.11.2010 р.