

Крук Н.В.

Інформаційна відкритість державної влади як інституційна гарантія основних принципів демократичної держави

У статті обґрунтовано необхідність досягнення високого рівня інформаційної відкритості органів державної влади України. Розглянуто інформаційну відкритість як інституційну гарантію основних принципів демократичної держави. Показано, що інформаційна відкритість влади в інтересах не тільки суспільства, а й органів влади, оскільки отримуючи об'єктивну інформацію про діяльність державних інститутів, про політичні, економічні та соціальні реформи, громадяни охочіше підтримують проведену ними політику. Аргументовано, що реформа державної влади в напрямі інформаційної відкритості можлива лише за наявності сильної політичної волі, яка може з'явитися в результаті дискусії суспільства та держави, врахування думки громадян у прийнятті політичних рішень і програм.

Ключові слова: державна влада, інформаційна відкритість, демократична держава, доступ до державної інформації.

В статті обґрунтовано необхідність досягнення високого рівня інформаційної відкритості органів державної влади України, яка є інституційною гарантією основних принципів демократичного державства. Показано, що інформаційна відкритість влади в інтересах не тільки суспільства, а й органів влади, оскільки отримуючи об'єктивну інформацію про діяльність державних інститутів, громадяни охочіше підтримують проведену ними політику. Низький рівень інформаційної відкритості влади, а відтак інформованості суспільства про дії влади, є причиною негативного ставлення населення до проведених реформ і до влади загалом.

УДК 321.02:316.774

Крук Н.В.,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології,
соціології та соціальних комунікацій
Одеської національної академії зв'язку
імені О.С. Попова

Актуальність статті обґрунтовано тим, що Україна проходить дуже важкий і хворобливий процес побудови демократичної держави, одним із найважливіших критеріїв якого є інформаційна відкритість влади.

Інформаційна відкритість влади в інтересах не тільки суспільства, а й органів влади, оскільки отримуючи об'єктивну інформацію про діяльність державних інститутів, про політичні, економічні та соціальні реформи, громадяни охочіше підтримують проведену ними політику. Низький рівень інформаційної відкритості влади, а відтак інформованості суспільства про дії влади, є причиною негативного ставлення населення до проведених реформ і до влади загалом.

Мета статті – обґрунтування необхідності досягнення високого рівня інформаційної відкритості органів державної влади України. Завдання статті – розглянути інформаційну відкритість як інституційну гарантію основних принципів демократичної держави.

Вважаючи доступ до інформації обов'язковим правом громадян, більшість країн стала впроваджувати державні програми ліквідації цифрової нерів-

ческих и социальных реформах, граждане охотнее поддерживают политику власти. Аргументировано, что реформа государственной власти в направлении информационной открытости возможна лишь при наличии сильной политической воли, которая может появиться в результате дискуссии общества и государства, учета мнения граждан при принятии политических решений и программ.

Ключевые слова: государственная власть, информационная открытость, демократическое государство, доступ к государственной информации.

The necessity of achieving a high level of information openness of bodies of state power of Ukraine, which is an institutional guarantee of the fundamental principles of a democratic state. It is shown that the information openness of the authorities in the interests of not only companies, but also authorities, as to give objective information about the activities of state institutions on political, economic and social reforms, citizens are more willing to support government policy. It is argued that a reform of the government in the direction of information transparency is possible only with strong political will, which can appear as a result of the debate society and the state, taking into account the views of citizens when making policy decisions and programmes.

Key words: government, transparency, democratic government, access to government information.

ності. Особливо значних результатів домоглися держави Скандинавії, які за рівнем проникнення Інтернету на початку століття випередили його батьківщину – США. Однак виявилось, що і в цих країнах зберігаються такого роду проблеми, як відсутність бажання користуватися Інтернетом в окремих груп громадян. Таким чином, багато громадян, незважаючи на фінансові та технічні можливості, користуються Інтернетом значно менше, ніж раніше, або взагалі відмовляються від нього.

З іншого боку, досвід Скандинавських країн показує, що швидке зростання кількості інтернет-користувачів може відбуватися синхронно в усіх соціальних групах, тобто рівень нерівності може залишатися стабільним навіть під час швидкого впровадження нової інформаційної технології [1, с. 325].

Україна також інтенсивно впроваджує державні програми ліквідації цифрової нерівності. За даними Factum Group Ukraine, у 2016 році (порівняно із 2015 р.) проникнення Інтернету виросло на 7% (або 4% в абсолютних цифрах) – з 58% до 62% [2]. Такого високого показника рівня проникнення Інтернету Україна досягла вперше.

Світова практика показує, що громадяни мають доступ до суспільно значимої інформації завдяки таким основним механізмам:

- офіційний запит;
- доступ засобів масової інформації до матеріалів державних органів;
- офіційне опублікування державними органами відомостей про різні сторони своєї діяльності.

Відсутність таких механізмів веде до нерівномірного розподілу інформації, у результаті чого одні суб'єкти отримують інформаційну перевагу над іншими. І якщо інформаційна перевага певних суб'єктів або груп стійка в часі, то вона поступово трансформується в економічну, соціальну чи політичну перевагу [3, с. 4].

Складність цього процесу також у тому, що забезпечення інформаційної відкритості влади має потребу не тільки в технічному оснащенні, що виявилось більше простим завданням, але й готовністю сторін, які беруть участь. Так, повторюваною є ситуація, коли чиновники відмовляють громадянам у праві одержати інформацію про їхню діяльність.

Водночас громадяни особливо гостро реагують на факти приховування інформації з боку органів влади. І, на жаль, такі факти є.

Інформаційна відкритість української влади дуже важлива й актуальна, оскільки «громадянська недовіра до непрозорих державних процедур та інститутів рано чи пізно виводить людей на вулицю, сприяючи появі нових механізмів досягнення консенсусу в соціумі. Спроби перекрити інформаційний потік і підмінити його потоком псевдоінформації приводять суспільство до стану, що нагадує делітрії (лат. – шаленість, божевілля) або гостру сенсорну депривацію. Як і прагнення до сенсу, прагнення до істини актуалізується у граничних ситуаціях і часто виявляється єдиним засобом збереження особистісної цілісності та незалежності. Інстинкт істини, що не терпить компромісів, не дозволяє людині змиритися з обманом, якщо він виявлений [4, с. 175]. Як справедливо зазначає О. Ямельницький та інші дослідники, саме закритість політичного режиму В. Януковича була одним із чинників масового політичного процесу і Євромайдану [5, с. 11].

Рівень довіри українських громадян до державних і політичних інститутів вже тривалий час є низьким. Так, Верховній Раді України у листопаді 2015 р. довіряли лише 14%, а Кабінету Міністрів – 13% громадян. При цьому довіра до таких інститутів тісно пов'язана з особистою довірою до їх керівників (А. Яценюку довіряють лише 13% українців, а В. Гройсману – 15%) [6].

Як відомо, зростання показників суспільної довіри до органів державної влади в багатьох країнах прийнято пов'язувати також із більш активним і змістовним залученням громадян до процесу

вироблення й імплементації політичних рішень і програм. Зростання культури політичної участі є загальносвітовою тенденцією. Громадяни все частіше розраховують не просто на формальні «всенародні обговорення», а й на серйозну розмову, врахування їхньої думки й уважне ставлення до висловлюваних припущень. Серед актуальних проблем, що вимагають подальшого пошуку рішень, експерти виділяють відповідальність і підзвітність держави її громадянам, участь останніх у процесі вироблення та здійснення політики, відкритість і професіоналізм державної служби й ін. [7, с. 38].

Як справедливо вважають українські дослідники А. Корнієвський і Г. Палій, «залучення громадянського суспільства до трансформаційних процесів є невід'ємним чинником демократизації всієї системи державного управління, її відкритості, прозорості та ефективності. Відповідно, громадянське суспільство стає суб'єктом у формуванні та здійсненні публічної політики, здобуває максимальні можливості забезпечення інтересів і прав громадян» [8, с. 39].

Звідси випливає, що інформаційна відкритість державних політичних інститутів повинна стати пріоритетом усієї державної політики України. Важливо відзначити, що певні кроки вже зроблено. Наприклад, прийнятий закон про доступ до публічної інформації, формуються громадські ради при міністерствах. Представники громадських рад отримали можливість брати участь у роботі міністерств та інших органів виконавчої влади.

Відкрите та необмежене поширення інформації для публічного доступу підвищує безпеку і здоров'я суспільства, а також сприяє підвищенню рівня життя, тому що у громадян з'являється більше можливостей для прийняття усвідомлених рішень щодо питань свого повсякденного життя, навколишнього середовища та майбутнього. Високий рівень інформаційної відкритості влади є одним з ефективних гальмів корупції.

Найбільш дієвим інструментом відображення діяльності органів державної влади є їх інтернет-сайти. Уже протягом багатьох років моніторинг сайтів виконавчих органів державної влади проводить Інститут розвитку регіональної преси за сприяння Міністерства зовнішніх справ Чеської Республіки та Національного фонду підтримки демократії (National Endowment for Democracy). Так, у 2016 р. було досліджено 69 веб-сайтів органів центральної державної виконавчої влади (ЦОВВ), а також 50 веб-сайтів органів влади обласного рівня та міста Києва і 45 веб-сайтів судів [9].

Необхідно зазначити, що інформація, розміщена на сайтах державних органів влади, не завжди зрозуміла простому громадянину. Так, наприклад, від американських федеральних органів потрібно, щоб інформація, розміщена на їхніх

сайтах, була доступною та добре структурованою. Це допоможе громадянам особисто або у складі громадських організацій контролювати чиновників і політиків. Характерний заклик до уряду США «зобов'язати федеральні органи <...> використовувати ті самі відкриті системи для доступу до даних на веб-сайтах, як і ті, що вони роблять доступними для відвідувачів» [10, с. 117].

Як пишуть західні дослідники, «державне управління сьогодні – це складна і майже завжди багаторівнева система; діяльність держави розбита на незліченні програми і дії, які практично завжди ще і взаємодіють одна з одною; межі відповідальності часто розмиті, і незрозуміло, кому саме можна приписати певний успіх або провал. Подібна ситуація викликає збентеження та дозволяє найрізноманітнішими способами вводити людей в оману. Навіть якщо необхідна інформація доступна (а завдяки Інтернету дуже велика кількість інформації сьогодні доступна), її інтерпретація викликає складності [10, с. 115–116].

Одним із найважливіших питань інформаційної відкритості українських органів державної влади є недостатня залученість чиновників у процес її розвитку. Т. Каррізалес, досліджуючи роль інформаційно-комунікаційних технологій у системі залучення громадян до прийняття суспільно важливих рішень, з'ясував, що найважливішим фактором є особисте ставлення та зацікавленість чиновника. Роль наявності спеціальної інформаційної структури, фінансових можливостей і демографічних показників менш важлива, вважає згаданий дослідник [11, с. 6].

Дійсно, можна говорити про наявність серйозної розбіжності стосовно інформаційної відкритості влади «між ідеологами, натхненниками змін і тими, хто відповідальний за їх втілення, чиновниками, які працюють із громадянами. Якщо перші мислять у категоріях зростання соціального капіталу, рівня довіри, розростання горизонтальних зв'язків та ін., то другі працюють у рамках бюрократичної системи показників, стислих термінів, обмежених бюджетів і необмеженої відповідальності» [12, с. 40].

Чому деякі чиновники не бажають впровадження технологічних інновацій? Інформаційна відкритість «загрожує чиновникам втратою монополії на володіння інформацією та статусної ренти – можливості отримання прибутку зі своєї приналежності до розподільчо-дозвільної системи» [13, с. 179]. Причинами опору чиновників впровадженню інформаційної відкритості є: розбіжність їхніх інтересів з інтересами суспільства; відсутність мотивації через нерозуміння цілей модернізації державної влади; втрата влади і впливу, що зберігаються завдяки наявній монополії на інформацію; зниження службового статусу; недостатній рівень технічної компетентності та ін.

Таким чином, потрібно погодитися з тим, що необхідна кардинальна реформа державного управління, яка можлива тільки за наявності сильної політичної волі. Тому важливе значення матиме дискусія суспільства і держави, у результаті якої ця політична воля повинна з'явитися. Безумовно, що чиновники будуть усіма можливими методами захищати свої привілеї і прерогативи та перешкоджати швидкому впровадженню нової системи. Однак для громадськості такі зміни будуть позитивними.

Здається, що в Україні зацікавленість чиновника має важливе значення. Але таке саме важливе значення в Україні мають фінанси та наявність компетентних ІТ-фахівців.

Так, український дослідник О. Ємельяненко звертає увагу на те, що «традиційні бюрократичні ієрархії, із притаманними їм автономністю відомств, суперництвом між ними та вузьковідомчими інтересами, чинять опір адміністративним реформам, оскільки збільшення ефективності управління загрожує їм зменшенням бюджету, скороченням апарату та втратою ресурсів». Досліджуючи проблеми впровадження системи електронного уряду в Україні, О. Ємельяненко однією із причин уповільнення темпів розвитку електронного уряду називає те, що впровадження е-технологій зачіпає систему владних відносин. Таким чином, питання про можливість кардинальних змін системи відносин між державним апаратом і громадянами залишається актуальним [14].

Відповідно до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів органам державної влади необхідно інформувати населення про його право на доступ до офіційних документів і про порядок реалізації цього права. Вони зобов'язані:

- забезпечити підготовку службовців державних органів влади для виконання ними своїх посадових обов'язків, пов'язаних зі здійсненням зазначених прав;
- оприлюднювати інформацію щодо своєї діяльності або щодо питань, за які вони відповідають;
- ефективно зберігати й обробляти свої документи, щоб їх можна було легко знайти;
- застосовувати чіткі і затверджені правила зберігання та знищення своїх документів (ст. 9) [14].

Україна поки що не ратифікувала конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів. Однією із причин є недосконалість законодавчої бази для гарантування права на доступ до інформації.

Як показує практика, інститут доступу до публічної інформації затребуваний у суспільствах із високим рівнем загальної освіти і досить широким середнім класом, який і є головним інтересантом, носієм соціального запиту на транспарентність органів влади та на доступ до інформації, що знаходиться в їхньому розпорядженні [15, с. 115].

Окрім того, велике значення має ставлення громадян до запроваджуваних інформаційних технологій. Не є секретом низька комп'ютерна грамотність населення. Брак знань і навичок у галузі інформаційних технологій є причиною неефективного використання інформаційних технологій в органах державної влади. Також потрібно враховувати, що населення часто виявляє не тільки невміння, а й небажання застосовувати нові інформаційно-комунікаційні технології. Адже це вимагає від них додаткових зусиль для отримання нових знань і освоєння нових технологій.

Доступ до державної інформації повинен бути не тільки законодавчо встановлений, а й неухильно виконуваний на практиці. Тільки в цьому разі його можна вважати інституційною гарантією основних принципів демократичної держави: народовладдя, гласності та публічної підзвітності правління.

Реформа державної влади в напрямі інформаційної відкритості можлива лише за наявності сильної політичної волі, яка може з'явитися в результаті дискусії суспільства та держави, врахування думки громадян у прийнятті політичних рішень і програм.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Wilson E. The information Revolution and Developing Countries / E. Wilson. – Cambridge, MA : The MIT Press, 2004. – 426 p.
2. Проникновение Интернета в Украине впервые превысило 60% [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://biz.liga.net/ekonomika/it/novosti/3300467-proniknovenie-interneta-v-ukraine-vpervye-prevysilo-60.htm>.
3. Болокова М. Информационные потоки в системе массовой культуры : автореф. дис. ... канд. фил. наук : спец. 24.00.01 «Теория и история культуры» / М. Болокова. – Ростов-на-Дону, 2006. – 23 с.
4. Пронин Е. Сны разума, или P.S. великой литературы / Е. Пронин, Е. Пронина // *Общественные науки и современность*. – 2011. – № 3. – С. 162–176.
5. Ямельницький О. Політична мобілізація як чинник активізації політичної участі в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. Ямельницький. – Л., 2016. – 24 с.
6. Динаміка рівня довіри соціальним інститутам та органам влади наприкінці 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Fwww.uisr.org.ua%2Fimg%2Fupload%2Ffiles%2F2016%252001%252014%2520PR%25201.pdf&name=2016%2001%2014%20PR%201.pdf&lang=uk&c=58b6d73e1b88&page=1>.
7. Туронок С. Государственная гражданская служба в условиях реформ / С. Туронок // *Общественные науки и современность*. – 2006. – № 4. – С. 32–38.
8. Корнієвський О. Громадський контроль як дієвий інструмент впливу на владу / О. Корнієвський, Г. Палій // *Віче*. – 2015. – № 9. – С. 38–41.
9. Про проект «Моніторинг відкритості сайтів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://irrp.org.ua/proekt-vidkrytosti-saytiv/>.
10. Пиччи Л. Система управления, основанная на репутации, и «читаемость» государства для граждан / Л. Пиччи // *Полис*. – 2011. – № 3. – С. 115–121.
11. Carrizales T. Critical Factors in an Electronic Democracy: a Study of Municipal Managers / T. Carrizales // *Electronic Journal of e-Government*. – 2008. – № 6 (1). – P. 12–30.
12. Пономарев С. Государство в сети : новые институты коммуникации / С. Пономарев // *Власть*. – 2012. – № 11. – С. 38–41.
13. Емельяненко Е. Электронное правительство: инновационные подходы к политике и управлению в информационном обществе : дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.02. «Политические институты и процессы» / Е. Емельяненко. – О., 2008. – 194 с.
14. Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам (CETS № 205) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=1&CL=RUS>.
15. Афанасьев М. Императив постиндустриальной демократии – информационная открытость власти / М. Афанасьев // *Общественные науки и современность*. – 2010. – № 3. – С. 111–118.