

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

КРУК Наталя Володимирівна

УДК 321.02:316.774

**ІНФОРМАЦІЙНА ВІДКРИТІСТЬ ВЛАДИ ЯК ПРИНЦИП
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата політичних наук

Одеса – 2014

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано на кафедрі політології Одеської національної академії зв'язку ім. О. С. Попова Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор політичних наук, професор
СИЛЕНКО Алла Олексіївна
Одеська національна академія зв'язку
ім. О.С. Попова,
проректор з навчальної та виховної роботи

Офіційні опоненти: доктор політичних наук, професор
ГОРБАТЕНКО Володимир Павлович,
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького
НАН України,
заступник директора;

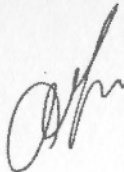
доктор політичних наук, професор
ЯКОВЛЄВ Денис Вікторович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
декан факультету правової політології
і соціології

Захист відбудеться 20 червня 2014 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.02 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 19 травня 2014 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



А. В. Пехник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Розвиток технологій, прискорена конвергенція технічних пристроїв, нові можливості для комунікації та інтеракцій, характерні для XXI ст., вносять серйозні зміни у всі сфери життя українського суспільства. Одна з таких сфер, що демонструє стрімкий розвиток і появу численних соціокультурних і технологічних викликів, – діяльність органів державної влади в умовах інформаційного суспільства. Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) значно поліпшили якість їх взаємодії з громадянським суспільством. Зокрема, процес прийняття політичних рішень стає все більш відкритим, що змушує суб'єктів прийняття таких рішень бути більш відповідальними та далекоглядними. Адже інформаційна відкритість як атрибут демократичної влади є основою здійснення громадянського контролю над діяльністю державних органів.

Однак 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 охоче підтримують проведену ними політику. Низький рівень інформаційної відкритості влади, а значить, інформованості суспільства про дії влади, є причиною негативного ставлення населення до проведених реформ, і до влади в цілому.

Таким чином, актуальність дослідження зумовлена тим, що в умовах політичної модернізації українського суспільства інформаційна відкритість органів державної влади та політичної системи в цілому є необхідним фактором, який забезпечує ефективність державного управління. А роль органів державної влади в питаннях інформаційної відкритості, забезпечення доступу до інформації є не тільки однією з найбільш важливих, але і найбільш проблемною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконано в межах наукової теми «Соціально-політичні і правові аспекти розвитку інформаційного суспільства в Україні» (2009-2014 рр.), що здійснюється кафедрою політології Одеської національної академії зв'язку ім. О.С. Попова, одним із виконавців якої є дисертант.

Метою дисертаційного дослідження є вивчення інформаційної відкритості як принципу діяльності політичних і державних інститутів в сучасній Україні. Для досягнення даної мети були поставлені наступні дослідницькі завдання:

- проаналізувати інформаційну відкритість влади в контексті теорій лібералізму й інформаційного суспільства;
- визначити методологічну основу дисертаційного дослідження, обґрунтувавши використання конкретних методів;

розробленості проблеми інформаційної відкритості влади, на основі якого розкрити роль державної влади у забезпеченні інформаційної відкритості влади, його сутність і фактори;

дослідити співвідношення понять «Електронний Уряд» і «Відкритий уряд», виявити їх подібність і відмінність;

– проаналізувати концепцію Відкритого уряду на основі розгляду зарубіжного досвіду його впровадження;

– дослідити процес інституалізації Відкритого уряду України як чинника модернізації державної влади;

– виявити та розглянути механізми забезпечення інформаційної відкритості органів державної влади України;

– проаналізувати законодавчу базу забезпечення вільного доступу до інформації й інформаційної відкритості влади.

Об'єкт дослідження – діяльність органів державної влади.

Предмет дослідження – інформаційна відкритість як принцип діяльності органів державної влади.

Методи дослідження. Аналіз інформаційної відкритості діяльності органів державної влади здійснювався за допомогою міждисциплінарного підходу, що характеризується багатоаспектним характером.

Системний підхід дав можливість підійти до вивчення проблем інформаційної відкритості органів державної влади як складової частини загального демократичного процесу, що має місце в Україні. Він був корисний при аналізі законодавства України, що регулює питання інформаційної відкритості органів державної влади, а також зарубіжного досвіду.

Інституційний підхід застосовувався з метою розгляду проблеми як багатовимірного суспільно-політичного явища, виділення всередині неї функціонально та системно важливих елементів і вивчення їх взаємовпливу.

Порівняльний підхід дозволив дослідити розвиток системи інформаційної відкритості органів державної влади України в контексті розвитку таких систем інших держав, виявити їх подібність і відмінності. В якості інструменту порівняльного аналізу застосовувалося бінарне порівняння, яке являє собою стратегію дослідження двох країн, що дозволяє виявити загальне й особливе у їхньому політичному розвитку.

Дослідження інформаційної відкритості засноване на теорії деліберативної (нарадчої) демократії, електронного уряду, електронної демократії, відкритого уряду.

Наукова новизна дисертаційного дослідження полягає в тому, що дана робота є у вітчизняній політичній науці першим комплексним дослідженням інформаційної відкритості як принципу діяльності органів

державної влади. У ході проведеного дослідження отримано результати, які відзначаються науковою новизною:

сперше:

— досліджується наукова сутність змісту поняття «Відкритий уряд». Відкритий уряд визначено як процес розширення можливостей громадянського контролю за діяльністю держави, в результаті якого підвищується рівень відкритості та прозорості діяльності державних органів, створюються ефективні майданчики для діалогу влади і громадянського суспільства, інститути громадянського суспільства беруть активну участь у формуванні державної політики, запроваджуються високі стандарти професійної чесності в державному управлінні. Для України Відкритий уряд є стимулом для модернізації країни. Основним інструментом для реалізації ініціативи є електронний уряд. Таким чином, електронний уряд входить у структуру Відкритого уряду;

— концептуалізований процес розвитку Відкритого уряду та виявлені такі основні сучасні тенденції: 1) підвищення ефективності, відкритості та прозорості державного управління; 2) підвищення рівня участі громадян у політиці. Доведено, що подібні реформи вимагають більше, ніж просто створення відповідної інфраструктури (електронний уряд) і реорганізація процесів. Для їхнього здійснення необхідна інституційна трансформація, яка є невід'ємною частиною модернізації системи правління;

— концептуалізований процес реформування діяльності органів державної влади в контексті ініціативи Відкритий уряд і виявлені головні напрямки: 1) включення в публічну владу таких форм як комісії, форуми, великі демократичні групи, 2) процеси прийняття рішень ґрунтуються на згоді та договорі; 3) особлива увага приділяється непримусовим нормам, колективним рекомендаціям і моральним угодам; 4) інформація стає відкритою, а інформаційні процеси – мережевими;

— проведена диференціація між термінами «Відкритий уряд» і «Електронний уряд». Перше – це ідеологія, друге – технології. Новий підхід, запропонований в дисертації, полягає в тому, що Електронний уряд в системі Відкритого уряду відіграє допоміжну роль, він надає нових унікальних можливостей, яких не було раніше (електронні послуги, електронний документообіг, зворотний зв'язок тощо), для активізації співпраці влади з суспільством, участі громадян у суспільно-політичному житті за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Цей підхід відрізняється від існуючих, згідно з якими електронний уряд – це змістовна характеристика політичної системи;

вдосконалено:

розуміння концепції деліберативної демократії в контексті розвитку інформаційно-комунікаційних технологій. Інформаційні технології, до складу яких входять тематичні веб-форуми та месенджери для миттєвого

обміну мультимедійними повідомленнями, блоги, електронна пошта, веб-чати тощо, посилює можливість деліберативної демократії, зовняваної на широкій участі суспільства в прийнятті політичних рішень через постійне обговорення актуальних проблем за участю держави на різних Інтернет-форумах. Політичний розвиток на принципах деліберативної демократії змінює радикальним чином спосіб організації публічної влади. Домінуючі в ній ієрархічні відносини держави з громадянами, в яких суб'єктом політики та джерелом політичних рішень є політико-адміністративна еліта, поступаються місцем горизонтальним мережевим зв'язкам між державними та недержавними структурами, що співпрацюють у виробленні та реалізації рішень;

аргументацію про те, що на сьогодні Відкритий уряд розуміється як технологізація процесу управління, яка, насправді, відображає сенс Електронного уряду. Таким чином, у державному і політичному управлінні дані системи ототожнюються. В результаті ідеї інформаційної відкритості влади, залучення громадян до обговорення та прийняття рішень підміняються формальними інститутами;

отримало подальший розвиток:

положення про те, що цифрова нерівність веде до зниження можливостей громадянського контролю, внаслідок чого підвищується ймовірність виникнення замість відкритого та демократичного суспільства монополії державної влади на інформацію. Той факт, що використання інформаційно-комунікаційних технологій у політичному управлінні не гарантує демократизації політичних інститутів, а також відкритості політичних систем, що підтверджується досвідом Сінгапуру, Китаю, Південної Кореї. Всі їхні успіхи пов'язані з високим технологічним рівнем розвитку, але не з просуванням демократичних цінностей, посиленням контролю громадян за діяльністю органів державної влади, транспарентністю та відкритістю державного управління. Таким чином, очікування того, що система електронного уряду стане одним із ключових елементів демократичного реформування державного управління, не виправдалися;

положення про те, що 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 й ін. Показано, що реформа державної влади в напрямку інформаційної відкритості можлива лише за наявності сильної політичної волі, яка може з'явитися в результаті дискусії суспільства та держави, врахування думки громадян при прийнятті політичних рішень і програм.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що положення і висновки дисертаційного дослідження створюють основу для подальшого теоретичного дослідження інформаційної відкритості діяльності органів державної влади. Окремі положення дисертаційної роботи та науково обґрунтовані рекомендації можуть бути корисні в практичній роботі органів державної влади та місцевого самоврядування, а також при розробці навчальних курсів і програм з політології, соціології, інформаційної політики, державного управління й ін. Висновки дисертації можуть бути використані при аналізі соціально-політичної ситуації в Україні; прогнозуванні перспектив подальшого розвитку суспільства.

Апробація результатів дослідження. Дисертація виконана й обговорена на кафедрі політології Одеської національної академії зв'язку ім. О.С. Попова. Теоретичні та методологічні аспекти дослідження доповідалися на Всеросійській науково-практичній конференції «Ефективна взаємодія міст і регіонів Росії: економічний, просторовий і соціальний аспект» (Катеринбург, 16–17 жовтня 2013 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Національна консолідація та європейська інтеграція України (Івано-Франківськ, 31 жовтня – 1 листопада 2013 р.); IX Всеросійській науково-практичній конференції з міжнародною участю «Держава, політика, соціум: виклики та стратегічні пріоритети розвитку» (Катеринбург, 27 листопада 2013 р.), наукових семінарах кафедри політології Одеської національної академії зв'язку ім. О.С. Попова.

Публікації. Основні результати проведеного дослідження викладені у 5 наукових статтях, 4 з яких опубліковані у спеціальних виданнях з політичних наук, 1 – у зарубіжному виданні.

Структура дисертації зумовлена метою і завданнями, що були поставлені дисертантом у процесі науково-теоретичної розробки обраної теми. Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, перший, другий і четвертий з яких містять по два підрозділи, третій – три підрозділи, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 178 сторінок (без списку використаних джерел). Список використаних джерел містить 250 найменувань (28 сторінок).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі подається загальна характеристика роботи, обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються предмет, об'єкт, мета і завдання дослідження, його методологія, розкриваються наукова новизна, практичне значення одержаних результатів, надаються відомості про апробацію результатів дослідження та публікації.

У першому розділі «Теоретико-методологічна база дослідження інформаційної відкритості влади» розглядаються теорії лібералізму

та інформаційного суспільства, а також нагострюється проблема інформаційної відкритості державної влади. Також описуються підходи, що застосовувалися з метою наукового аналізу.

У першому підрозділі *«Інформаційна відкритість влади в контексті теорій лібералізму та інформаційного суспільства»* автор зазначає, що вперше про діалог між владою та громадянами заговорили Аристотель і Цицерон. Для Дж. Бенґама найкращими є ті закони і той уряд, які забезпечують максимум щасливого життя якомога більшої кількості громадян. Однією з умов цього є вільна інформація у вільній пресі.

Ці ідеї, які слід вважати основою класичного лібералізму, були розвинені Томасом Джефферсоном. Основним інструментом інформування й освіти він вважав пресу. Одним із найбільш видатних теоретиків у галузі відкритої, вільної інформації та комунікації є, без сумнівів, Юрген Габермас, — автор концепції публічної інформації.

Авторами найбільш помітних так званих інформаційних теорій є М. Кастельс, Д. Белл, М. Маєкюен, Р. Катц, М. Порат, Е. Тоффлер та ін. Основною думкою цих дослідників стало те, що перетворення традиційного суспільства в інформаційне неминуче, що підтверджує процес глобальної інформатизації всіх сфер життя людини, в тому числі державної влади.

У другому підрозділі *«Основні теоретичні та методологічні підходи дисертаційного дослідження»* автор зазначає, що розгляд інформаційної відкритості державних і політичних інститутів у контексті деліберативної демократії обґрунтований тим, що вона являє собою модель демократії на основі інформаційно-комунікаційних технологій. Деліберативна або «дорадча» демократія робить акцент на ролі громадських дискусій у прийнятті рішень. Відповідно до цих принципів демократичність системи пропорційна її інформаційній відкритості. Інформаційна відкритість державних і політичних інститутів відповідає логіці деліберативної політики, яка являє собою суспільно-політичний курс, що спирається на раціональне обговорення суспільних проблем і висуває до інститутів влади вимогу, щоб усі політичні рішення були опосередковані і легітимізовані таким обговоренням.

Концепція електронного уряду, яка заснована на ідеї репрезентативної демократії, поставила під сумнів його можливість просувати ідею більш широкої демократії. Крім того, такий уряд сприяє розвитку тільки тих форм демократії, які стосуються процедури обрання представників (електронне голосування) або надання роз'яснювальної допомоги щодо своєї політики (електронна консультація).

У Висновках до розділу 1 відзначається, що теорії лібералізму були корисні для дослідження тому, що ліберальні філософи минулого проголосили права людини, у тому числі право на інформацію, найвищою цінністю. В той же час не можна не помітити, що ліберальна ідея

суспільства, до якої входить раціональна публічна дискусія, в сучасних умовах опинилася під загрозою, що походить від самих інститутів масового суспільства, підконтрольного медіамагнатам, і знаходиться під тиском комерційних структур.

Теорії інформаційного суспільства відобразили уявлення їх авторів про нову стадію розвитку суспільства, характерною особливістю якої стало стрімке проникнення інформації у всі сфери життєдіяльності суспільства.

Політичний розвиток на принципах деліберативної демократії радикальним чином змінює спосіб організації публічної влади.

У другому розділі «Стан розробленості критеріїв інформаційної відкритості влади та наукового апарату в політичній науці» узагальнені теоретичні уявлення про інформаційну відкритість органів державної влади, проаналізовані ступінь розробленості та понятійний апарат, що використовувався для розгляду предмета дослідження.

У першому підрозділі «Джерелознавча база та ступінь розробленості проблеми інформаційної відкритості влади» зазначається, що основний внесок у дослідження інформаційної відкритості як соціально-політичної проблеми в контексті деліберативної теорії демократії внесли праці класичних авторів Дж. Дьюї, Й. Когена, К.-П. Ріппа, Ю. Габермаса й ін. Наукові роботи вітчизняних вчених і дослідників з ближнього і далекого зарубіжжя, присвячені питанням інформаційної відкритості влади, умовно можна розділити на декілька груп.

Перша група досліджень присвячена розгляду інформаційної відкритості як принципу діяльності органів державної влади. До цієї групи слід віднести праці українських авторів – В. Недбая, А. Таїрова й ін., російських – М. Афанасьєва, О. Афанасьєвої, М. Івоніна, Ю. Івоніна, Н. Тиклюк, О. Каменської, В. Смагіна й ін.

Друга група робіт досліджує технології забезпечення інформаційної відкритості влади. В першу чергу, це праці українських вчених – Л. Кочубей, В. Недбая, В. Коляденка, О. Ємельяненко, І. Куспляка й ін., російських – Є. Чекулаєва, О. Яковлевої, В. Солодова та ін.

Третя група робіт присвячена електронному уряду, що створює найкращі умови для інформаційної відкритості державних інститутів. Це праці зарубіжних дослідників Дж. Фонтейна, С. Фарата, С. Бретшнейдера, А. Гронлунда, М. Муна, Р. Хікса та ін., українських дослідників В. Горбатенка, Л. Кормич, А. Сіленю, С. Наумкіної, О. Ємельяненко, І. Куспляка, А. Таїрова й ін., російських – Н. Анохіна, Л. Бершадської, А. Зарипова, А. Кулика, В. Смагіна, Л. Сморгунова та ін.

Четверта група робіт присвячена тенденціям розвитку сучасного суспільства, яке стає залежним від своєї інформаційної інфраструктури та вразливим від зовнішніх і внутрішніх інформаційних загроз.

Це дослідження українських вчених Б. Кормича, Д. Яворського, О. Семченка, І. Залевської, О. Марунченка та ін., російських вчених — В. Манойло, М. Сажина й ін.

П'ята група робіт присвячена процесу інформатизації українського суспільства, що відбувається на тлі процесу демократизації державного устрою та суспільних відносин. Це дослідження українських вчених О. Дубаста, О. Маліса, В. Недбая, О. Сосніна, А. Берези й ін.

Аналіз ступеня розробленості показав, що в існуючих роботах розглянуто лише окремі аспекти досліджуваної нами проблематики. Якщо Електронному урядові як механізму, що забезпечує інформаційну відкритість і прозорість державної влади, присвячено достатньо робіт, як українських, так і зарубіжних авторів, то Відкритому урядові як новій ідеології діяльності державних інститутів, присвячено поки що не так багато робіт.

У другому підрозділі *«Інформаційна відкритість влади: еволюція поняття, сутність і фактори»* зазначається, що те, що ми називаємо інформаційною відкритістю влади, американський професор Лючіо Пітчі називає «читабельністю» держави. Цей термін ввів у науковий обіг Джеймс Скотт, який застосовував його для позначення здатності держави «читати» суспільство, розуміти колективні можливості населення, його заботи, обмеження та бажання, щоб удосконалити процес управління. Й. Пітчі використовує цей термін для позначення «читабельності» держави суспільством: держава повинна бути «читабельною», щоб люди могли отримати доступ до неї; брати участь у справах держави й у демократичному процесі набагато легше, якщо діяльність держави є зрозумілою та доступною. «Читабельність» держави нерозривно пов'язана з можливістю зробити її підзвітною громадянам.

Реалізація принципу прозорості в діяльності законодавчих органів полягає в тому, що інформація не може бути закрита, повинен бути налагоджений процес обміну інформацією між законодавчим органом і населенням країни.

У *Висновках до розділу 2* зазначається, що, на відміну від зарубіжних науковців, українські дослідники в основному більше уваги приділяють розгляду представницької демократії. У західній політичній науці останнім часом з'являється все більше публікацій, присвячених дослідженню деліберативної (так званої нарадчої або обговорюваної демократії). Це обґрунтовано тим, що в умовах бурхливого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій питання про залучення громадян набуває особливої актуальності.

Третій розділ *«Відкритий уряд: шлях до відкритості та прозорості діяльності органів державної влади»* присвячено розгляду теорії та практики впровадження Відкритого уряду в світі та Україні.

У першому підрозділі *«Відкритий і електронний уряд: схожість і відмінність»* зазначається, що дисертант поділяє позицію вчених М. Грачова і Л. Землянової, відповідно до якої електронний уряд – це електронна інфраструктура органів державної влади, особливістю якої є можливість забезпечення інтерактивної взаємодії держави та суспільства. Також дисертант погоджується з тезою Л. Бершадської, що «запровадження електронного уряду – це не тільки застосування нових технологій і спосіб підвищення ефективності діяльності державних служб, але й поліпшення якості життя людини». Проте навряд чи можна погодитися з тим, що електронний уряд – це змістовна характеристика політичної системи (М.С. Шустова). Якщо б це було так, то реформування повинні були б зазнати базові принципи взаємодії влади та громадянського суспільства, в результаті якого громадянин з об'єкта владно-управлінського впливу перетворюється у компетентного споживача послуг, що надаються корпусом державних і муніципальних службовців, і одночасно стає повноправним учасником процесу прийняття політичних рішень як на місцевому, регіональному, так і на загальнонаціональному рівнях.

Електронний уряд дійсно сприяє підвищенню рівня прозорості діяльності органів державної влади. Однак ступінь відкритості влади залежить від характеру політичного режиму. Запит суспільства на «прозорість» влади формується в умовах демократичної політичної системи.

Порівняльний аналіз сутності електронного уряду та відкритого уряду показує, що спільним у них є: забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів державної влади; доступ громадян до інформації про їхню діяльність; використання інформаційно-комунікаційних технологій у взаємодії влади та суспільства; розвиток форм політичної участі громадян.

Відмінності у тому, що Відкритий уряд – це апіорі демократичний уряд, чого не можна сказати про електронний уряд. Передбачається, що система Відкритого уряду буде забезпечувати ефективний громадський контроль за діяльністю держави.

Таким чином, якщо відкритий уряд – це ідеологія, спосіб мислення, то електронний уряд – це електронні технології здійснення урядової діяльності, інакше кажучи, електронна інфраструктура Відкритого уряду.

У другому підрозділі *«Відкритий уряд: від електронного правління до правління у співпраці»* зазначається, що з ініціативою Відкритий уряд (OGI) у свій перший робочий день у січні 2009 р. виступив Президент США Барак Обама, який у «Меморандумі про прозорість і Відкритий уряд» визначив основні напрями реформування діяльності державних органів: прозорість уряду як механізм підвищення відповідальності; відкритість інформації про діяльність і рішення; активна участь громадськості у політиці

як спосіб підвищення ефективності роботи державних органів; співпраця уряду і громадськості, забезпечення зворотного зв'язку для оцінки та підвищення рівня співпраці, визначення нових можливостей для неї.

Концепція Відкритого уряду була підтримана багатьма країнами. Станом на лютий 2013 року 58 країн підтвердили намір приєднатися до ініціативи. Про наміри щодо реалізації даної ініціативи свідчить той факт, що в деяких країнах навіть введена посада міністра «без портфеля», який відповідає за Відкритий уряд.

У *третьому підрозділі «Відкритий уряд України як фактор модернізації державної влади»* зазначається, що для України ініціатива Відкритий уряд знову актуалізує і ставить на порядок денний питання про підвищення ефективності демократичних інститутів.

Ефективність впровадження даної ініціативи в країні залежить від того, як вона буде реалізована в регіонах України. У Запорізькій, Луганській, Полтавській, Тернопільській, Харківській і Херсонській областях розроблені регіональні плани заходів. Регіональні плани заходів з реалізації Ініціативи «Партнерство „Відкритий уряд“» на місцевому рівні розроблено у 18 регіонах України (у тому числі, Дніпропетровській, Вінницькій, Донецькій, Житомирській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Київській, Львівській, Миколаївській, Одеській тощо). В інших регіонах завершується робота над такими планами заходів.

Успіх Відкритого уряду в Україні буде залежати від того, чи зможе правлячий клас (який звик до жорсткої централізації влади, неучасті громадян у політиці й управлінні, надзвичайної політизації бюрократії й ін.) змінитися сам і змінити суспільство. Умовою цього є подолання стереотипів авторитарного правління, забезпечення підвищення ролі громадянського суспільства та транспарентності державного управління.

У *Висновках до розділу 3* зазначається, що реалізація концепції Відкритого Уряду в Україні несе в собі можливість розширення доступу громадських структур і громадян до інформації про діяльність органів влади всіх рівнів. Проте, не можна не усвідомлювати, що інформаційна відкритість сама по собі не несе кардинальних змін у системі відносин «держава – суспільство/громадянин» і не гарантує підвищення рівня політичної участі громадян, умовою якого є компетентність щодо політичних питань.

Четвертий розділ «Інформаційна відкритість влади як орієнтир державної політики в Україні» присвячено дослідженню механізмів забезпечення інформаційної відкритості органів державної влади, законодавчої бази забезпечення вільного доступу до інформації України.

У *першому підрозділі «Механізми забезпечення інформаційної відкритості органів державної влади України»* зазначається, що основними механізмами, що забезпечують доступ громадян до суспільно значимої інформації, є 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, в результаті чого одні суб'єкти отримують інформаційну перевагу над іншими.

У 2012 році в Україні почав працювати сайт Урядового контактного центру. Тепер люди можуть звернутися до органів державної влади через Інтернет і одержати відповідь на свій запит набагато швидше. Також за допомогою Інтернету можна проконсультуватися з представниками влади, детально ознайомитися з проектами урядових рішень і взяти участь в їхньому громадському обговоренні. Все це можна зробити на сайті «Громадянське суспільство та влада». Нещодавно запрацював додаток для смартфонів, що дозволяє розповісти про проблеми або поділитися своїми ідеями з головою уряду. З метою удосконалення процедури звернення громадян до органів влади, підприємств і організацій Кабінет Міністрів України запропонував на законодавчому рівні закріпити право українців звертатися в різні інстанції через мережу Інтернет.

У *другому підрозділі «Законодавча база забезпечення вільного доступу до інформації»* зазначається, що повнота законодавчої бази забезпечення вільного доступу до інформації залежить, насамперед, від зацікавленості держави у створенні відкритої та прозорої влади, що сприятиме ефективній взаємодії держави і влади. Аналіз нормативно-правової бази, який стосується інформаційної відкритості, показав, що вона не повністю відображає процеси проникнення інформаційно-комунікаційних технологій у повсякденне життя громадян. Зокрема, це стосується ролі Інтернету. На наш погляд, вирішення вказаної проблеми слід починати з правового визначення поняття «Інтернет», яке відобразило б усі основні функції й ознаки цього феномена, що мають значення для здійснення права громадян на інформацію в Інтернеті. Необхідно враховувати, що Інтернет – це не тільки створення, збирання, поширення та зберігання інформації, а й інноваційний канал комунікації користувачів. У зв'язку з цим суспільні відносини, які виникають за допомогою Інтернету, можна розділити на правовідносини, що стосуються технічних питань функціонування Інтернету (створення, функціонування, ліквідація Інтернет-ресурсів, надання Інтернет-послуг тощо), та правовідносини, в які вступають користувачі інформації, розміщеної в Мережі.

У *висновках до розділу 4* зазначається, що у демократичній державі інформаційна відкритість влади вигідна як громадянам, так і самій владі. Громадяни можуть оцінити реальну ситуацію, що склалася в країні, не тільки за офіційно поширюваною інформацією, а й за інформацією з альтернативних джерел. Для влади інформаційна відкритість вигідна тому, що правдива інформація про її діяльність здатна привернути на бік влади все більшу кількість громадян. Тільки так влада може домогтися

довіри суспільства, підтримки політичного курсу, а значить, сприятливих умов для успішної реалізації намічених заходів.

У *висновках* узагальнено результати дослідження. На основі здійсненого аналізу визначено наступне.

Аналіз інформаційної відкритості влади в контексті теорій лібералізму та інформаційного суспільства показав, що однією з ключових ідей теорій класичного лібералізму стало інформування суспільства через пресу, що, на думку їх авторів, було дієвим засобом протидії зловживанням з боку органів влади.

В теоріях інформаційного суспільства уряд розглядається як основний інформаційний інститут, інформація якого оцінюється суспільством з точки зору надійності. Від довіри до цієї інформації залежить не тільки ефективність уряду, а й спроможність громадян дати об'єктивну оцінку його діяльності та брати участь у суспільному житті.

Згідно з теорією делеберативної демократії, інформаційна відкритість впливає на розвиток демократичності системи, а громадські дискусії, в яких беруть участь фахівці і громадяни, відіграють головну роль у прийнятті політико-управлінських рішень.

Теоретико-методологічною основою дисертаційної роботи є системний, інституціональний, порівняльний, історичний, нормативний, статистичний підходи. Це дозволило забезпечити міждисциплінарне (на основі інтеграції політологічних, соціологічних, культурологічних, філософських підходів) бачення ролі інформаційної відкритості у діяльності органів державної влади.

Дослідження джерелознавчої бази та ступеня розробленості проблеми дозволили зробити висновок про те, що в українській науковій літературі це питання розглядається в основному вченими-правознавцями, фахівцями з різних галузей права, насамперед, з конституційного й інформаційного права.

Поняття «інформаційна відкритість влади» аналізувалося через розкриття сутності понять «інформація», «доступ до інформації», «політична інформація», «публічне інформування». Зроблено висновок про те, що інформаційна відкритість підвищує соціальну відповідальність, ефективність, якість управління та підзвітність органів державної влади, покращує умови для реалізації особистих, соціальних і громадянських прав людей на доступ до інформації про суспільство і державу; сприяє поліпшенню можливостей громадян для участі в суспільно-політичному житті, підвищенню їхньої політичної та правової культури.

Розгляд співвідношення поняття «Електронний уряд» і «Відкритий уряд» дозволив виявити їх подібність і відмінність. Загальне полягає в тому, що і Електронний, і Відкритий уряд сприяють забезпеченню прозорості та підзвітності діяльності органів державної влади; поліпшенню доступу

громадян до інформації про їхню діяльність; використанню інформаційно-комунікаційних технологій у взаємодії влади та суспільства; розвитку форм політичної участі громадян.

Відмінності – в тому, що основними характеристиками Електронного уряду є односпрямованість і однолінійність усіх його систем (G2C – уряд-громадяни, G2B – уряд-бізнес, G2G – уряд-уряд), де інформація протікає за принципом «джерело – приймач» без обміну й обговорення, а характеристиками Відкритого уряду є співпраця з громадянами, активна участь громадян у прийнятті суспільно важливих рішень за допомогою ІКТ, оперативне обговорення та вирішення виникаючих проблем у режимі он-лайн.

Електронний уряд – це електронна інфраструктура органів державної влади, особливістю якої є можливість технічного забезпечення інтерактивної взаємодії держави та суспільства (зворотний зв'язок). Електронний уряд допомагає організації відкритого державного управління, але тільки в умовах демократичного політичного режиму.

Відкритий уряд – це апіорі демократичний уряд, чого не можна сказати про електронний уряд.

Проаналізувавши концепцію Відкритого уряду на основі розгляду зарубіжного досвіду його впровадження, зроблений висновок про те, що Відкритий Уряд – це нова тенденція в сучасній політиці з перегляду методів державного управління, орієнтації на відкрите демократичне суспільство, в якому громадянський контроль діяльності органів влади сприяє прийняттю ефективних управлінських рішень. Відкритий Уряд – це нова якість відносин між громадянами й урядовими структурами. Основними складовими цього процесу є демократичний процес, інформаційна відкритість і прозорий механізм прийняття рішень. Можливості, що з'являються з виникненням Відкритого Уряду, потенційно свідчать про трансформацію політичних механізмів влади в умовах інформаційного суспільства.

Дослідження процесу інституалізації Відкритого уряду України як фактора модернізації державної влади показало, що його цілями має стати подолання інформаційної закритості; цензури, створення умов для реалізації права громадян на доступ до інформації.

Досліджені механізми забезпечення інформаційної відкритості органів державної влади: офіційний запит; доступ засобів масової інформації до матеріалів державних органів; офіційне опублікування державними органами відомостей про різні сторони своєї діяльності. Маючи слабе уявлення про своє право на отримання інформації, громадяни залишаються скоріше пасивними спостерігачами, ніж активними учасниками політичного процесу. Тому зусилля неурядових організацій та інших представників громадянського суспільства, спрямовані на реалізацію права громадян на отримання інформації й он-лайнних послуг від органів виконавчої влади,

повинні зробити істотний внесок у розширення механізмів інформаційної відкритості в Україні.

Виявлені та розглянуті механізми забезпечення інформаційної відкритості органів державної влади України. Показано, що поки що не працюють найбільш важливі для громадян механізми доступу до публічної інформації – наявність і надання електронних послуг, а також надання можливості громадянам брати участь у формуванні та реалізації державної політики. У зв'язку з цим доцільно розширити громадську участь в державному управлінні за допомогою створення різних форумів, забезпечення можливості двобічного інтерактивного зв'язку урядових органів з громадянами та можливості для громадян залишати свої коментарі на сайті з приводу прийняття тієї чи іншої законодавчої ініціативи й ін. Поки що сайти органів державної влади забезпечують тільки інформаційну функцію.

Проведений комплексний аналіз чинного законодавства у сфері інформації та інформаційних технологій, який показав, що, незважаючи на формально досить велику кількість відповідних законів, які регламентують обмін інформацією на різних рівнях управління, результати їх практичного застосування можна охарактеризувати як украй суперечливі та неоднозначні. Зроблений висновок про те, що ефективність діяльності органів державної влади України може бути досягнута за допомогою чіткого та послідовного процесуального правового регулювання механізмів надання інформації про діяльність політичних і державних інститутів. У нормативно-правовій базі закладені основи інформаційної відкритості політичних і державних інститутів України, що забезпечують реальний доступ громадян і організацій до інформації. Однак дана сфера потребує подальшого розвитку, який повинні забезпечити відповідні нормативні правові акти конкретних державних органів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Крук Н.В. Деліберативна демократія як базовий методологічний інструмент вивчення інформаційної відкритості влади / Н.В. Крук // Перспективи. – 2013. – № 2. – С. 60-64.
2. Крук Н.В. Електронний і відкритий уряд: загальне та відмінне / Н.В. Крук // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 61. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2013. – С. 504-509.
3. Крук Н.В. Інформаційна відкритість влади в контексті теорій лібералізму та інформаційного суспільства / Н.В. Крук // Політичні науки та

методика викладання соціально-політичних дисциплін. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова : Серія 22. (Відп. ред. О.В. Бабкіна). – К. : Видавництво Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова, 2013. – Вип. 12. – С. 47-52.

4. Крук Н.В. Інформаційна відкритість органів державної влади України на сучасному етапі / Н.В. Крук // Сучасна українська політика. Вип. 29. – К. : Центр соціальних комунікацій, 2013. – С. 162-169.

5. Крук Н. В. Открытое правительство Украины: от закрытости к партнерству / Н.В. Крук // Вопросы управления. – Уральский институт-филиал РАНХ и ГС, 2013. – № 4 (6). – С. 63-68.

АНОТАЦІЯ

Крук Н.В. Інформаційна відкритість як принцип діяльності органів державної влади. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси. – Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2014.

Досліджується наукова сутність змісту поняття «Відкритий уряд».

Концептуалізовано процес розвитку Відкритого уряду та виявлені основні сучасні тенденції.

Концептуалізовано процес реформування діяльності органів державної влади в контексті ініціативи Відкритий уряд і виявлені головні напрямки.

Проведена диференціація між термінами «Відкритий уряд» і «Електронний уряд». Перше – це ідеологія, друге – технології.

Вдосконалено розуміння концепції деліберативної демократії в контексті розвитку інформаційно-комунікаційних технологій.

Вдосконалено положення про те, що 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 й ін.

Ключові слова: інформаційна відкритість влади, відкритий уряд, інформаційний уряд, електронний уряд, громадський контроль, публічна влада, деліберативна демократія.

АННОТАЦИЯ

Крук Н.В. Информационная открытость как принцип деятельности органов государственной власти. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 – политические институты и процессы. – Национальный университет «Одесская юридическая академия». – Одесса, 2014.

Открытое правительство определяется как процесс расширения возможностей гражданского контроля за деятельностью государства, в результате которого повышается уровень открытости и прозрачности деятельности государственных органов, создаются эффективные площадки для диалога власти и гражданского общества, институты гражданского общества активно участвуют в формировании государственной политики, внедряются высокие стандарты профессиональной честности в государственном управлении. Для Украины Открытое правительство является стимулом для модернизации страны. Основным инструментом для реализации инициативы является электронное правительство. Таким образом, электронное правительство входит в структуру Открытого правительства.

Концептуализирован процесс развития Открытого правительства и выявлены такие основные современные тенденции: 1) повышение эффективности, открытости и прозрачности государственного управления; 2) повышение уровня участия граждан в политике. Доказано, что подобные реформы требуют большего, чем просто создание соответствующей инфраструктуры (электронное правительство) и реорганизация процессов. Для их осуществления необходима институциональная трансформация, являющаяся неотъемлемой частью модернизации системы правления.

Концептуализирован процес реформирования деятельности органов государственной власти в контексте инициативы Открытое правительство и выявлены главные направления: 1) включение в публичную власть таких форм, как комиссии, форумы, большие демократические группы; 2) процессы принятия решения основываются на согласии и договоре; 3) особое внимание уделяется не принудительным нормам, коллективным рекомендациям и моральным соглашениям; 4) информация становится открытой, а информационные процессы – сетевыми.

Дифференцированы термины «Открытое правительство» и «Электронное правительство». Первое – это идеология, второе – технологии. Электронное правительство в системе Открытого правительства играет вспомогательную роль, оно предоставляет новые уникальные возможности, которых не было ранее (электронные услуги, электронный документооборот, обратная связь и др.), для активизации сотрудничества

власти с обществом, участия граждан в общественно-политической жизни с помощью информационно-коммуникационных технологий.

Усовершенствовано понимание концепции делиберативной демократии в контексте развития информационно-коммуникационных технологий. Политическое развитие на принципах делиберативной демократии меняет радикальным образом способ организации публичной власти. Доминирующие в ней иерархические отношения государства с гражданами, в которых субъектом политики и источником политических решений является политико-административная элита, уступают место горизонтальным сетевым связям между государственными и негосударственными структурами, сотрудничающими в выработке и реализации решений.

Получило дальнейшее развитие положение о том, что цифровое неравенство ведет к снижению возможностей гражданского контроля, в результате чего повышается вероятность возникновения вместо открытого и демократического общества монополии государственной власти на информацию.

Уточнено положение о том, что причинами сопротивления чиновников внедрению информационной открытости являются: несовпадение их интересов с интересами общества; отсутствие мотивации из-за непонимания целей модернизации государственной власти; утрата власти и влияния, сохраняющихся благодаря имеющейся монополии на информацию; снижение служебного статуса; недостаточный уровень технической компетентности и др. Показано, что реформа государственной власти в направлении информационной открытости возможна только 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: информационная открытость власти, открытое правительство, электронное правительство, гражданский контроль, публичная власть, делиберативная демократия.

SUMMARU

Crook N.V. Information openness as a principle of public authorities. – Manuscripts.

Dissertation on competition of scientific degree of political sciences on specialty 23.00.02 – political institutes and processes. – National University of «Odessa Law Academy». – Odessa, 2014.

We study the scientific nature of what constitutes “Open Government”. Open government is defined as a process of empowerment of civil control over the activities of the state, which resulted in increased openness and transparency

of public bodies, are an effective platform for dialogue between government and civil society, civil society organizations are actively involved in shaping public policy, implemented high standards of professional honesty in government. Conceptualized the development of open government and identified the major current trends.

Conceptualized the process of reform activities of public authorities in the context of the Open Government Initiative and identified key areas. Differentiation between the terms "Open Government" and "E-government". First – this ideology, the second – technology.

Improved understanding of the concept deliberativnoyi democracy in the context of information and communication technologies.

Further developed the position that the digital divide is to reduce opportunities for citizen oversight, thereby increasing the likelihood instead of an open and democratic government monopoly on information.

Improved position that causes resistance to the implementation of an information openness officials are: divergence of their interests with the interests of society, lack of motivation due to lack of understanding of the goals of modernization of government, loss of power and influence to be saved through the existing monopoly of information, reducing the service status, insufficient level of technical competence and others. It is shown that the reform of government information openness towards possible only with strong political will, which may appear as a result of the debate society and the state, taking into account public opinion when making policy decisions and programs.

Keywords: information open government, open government, e-government, public control, public authority, deliberative democracy.