

ЕВОЛЮЦІЯ ІДЕЇ ВІДКРИТОГО УРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто становлення та розвиток концепції відкритого урядування. Розкрито політичний та технологічний аспекти цієї концепції.

Ключові слова: відкрите урядування, відкриті дані, прозорість, підзвітність.

Джиги Т. В. Эволюция идеи открытого государственного управления. В статье рассматривается становление и развитие концепции открытого государственного управления. Раскрыты политический и технологический аспекты этой концепции.

Ключевые слова: открытое государственное управление, открытые данные, прозрачность, подотчетность.

Tetyana Dzhyga. Evolution of open government concept. Formation and evolution of the open government concept is analyzed. The political and technological aspects of the concept are considered.

Keywords: open government, open data, transparency, accountability.

Концепція відкритого урядування набуває дедалі більшої популярності у світі. Такі цінності відкритого урядування, як прозорість, підзвітність, участь громадян у державному управлінні та співробітництво, стали дороговказами для реформаторів системи державного управління у багатьох країнах. Даний підхід дозволяє побудувати нову екосистему взаємовідносин між громадянином і державою, де громадяни є вже не клієнтами уряду (сервісний підхід у державному управлінні), а його повноправними партнерами і працюють разом із урядом задля досягнення спільної мети. Побудова відкритої системи управління, співробітництво уряду з громадськістю у прозорому середовищі стимулює інновації, дозволяє покращити якість державних рішень, а також підвищити рівень довіри до влади.

Проблематика відкритого урядування залишається недостатньо дослідженою у вітчизняній науковій літературі. Окремі її аспекти дістали висвітлення у працях О. Корнієвського «Внедрение принципа открытого управления в Украине» [1] та О. Майбороди «Перспективи реалізації концепції відкритого урядування у розв'язанні загальнонаціональних проблем» [2]. Більше уваги приділяється аналізу переваг та можливостей розвитку відкритих даних як невід'ємної складової відкритого урядування. Це питання розглянуто у працях багатьох громадських експертів, зокрема, Н. Вірни, А. Газіна, К. Гандзюк, О. Лук'янова, О. Хмари та інших. Вагому джерельну базу для вивчення питання відкритого урядування становлять праці зарубіжних дослідників, документи міжнародних організацій.

Мета статті – проаналізувати становлення та розвиток ідеї відкритого урядування.

Історично ідея відкритого урядування як синонім прозорості діяльності влади виникла в США після Другої світової війни. У поствоєнних США урядові структури, які звикли до інформаційних обмежень воєнного часу, не

надто прагнули зробити свою діяльність більш відкритою для громадськості та ЗМІ. Законодавство того часу (Акт про адміністративну процедуру 1946 р.), хоча і містило загальну вимогу надавати доступ громадськості до офіційних документів органів влади, проте дозволяло урядовим органам обмежувати доступ до інформації з метою захисту суспільних інтересів. При цьому закон не зобов'язував органи влади наводити достатні підстави для застосування цього обмеження [3].

Протягом наступних десяти років громадський тиск щодо більшої відкритості урядових структур значно посилювався. Активну роль у боротьбі громадськості за розширення доступу до урядової інформації відіграла Американська асоціація видавців преси, яка у 1953 р. випустила доповідь «Право громадськості знати: право на доступ до документів, які перебувають у володінні органів влади». В цьому документі вперше було використано термін «відкрите урядування» [3, с. 185].

У 1955 р. в Конгресі США було створено Спеціальний підкомітет з урядової інформації, який почав розробляти законодавство, що стало основою для ухваленого десятима роками пізніше Закону про свободу інформації. У Законі не було чіткого визначення терміну «відкрите урядування», втім було розкрито сутність цього поняття. Зокрема, було зазначено, що «з точки зору принципів належного урядування, які відповідають політичним ідеалам американського суспільства, відкрите урядування та доступ до інформації мають бути загальним правилом, винятки з якого можуть бути зроблені лише в випадку, якщо є суттєві загрози правам та інтересам особи та держави, пов'язані із захистом конфіденційності або безпеки. Такі винятки мають бути визначені компетентним органом, а необхідність їх застосування має переважити суспільний інтерес щодо відкритості і доступу до інформації органів влади» [3, с. 186]. Таким чином у Законі про свободу інформації термін «відкрите урядування» використовувався як синонім розширення доступу до урядової інформації, що стало основним напрямом державної політики у галузі відкритого урядування в США протягом наступних кількох десятиліть.

Наприкінці першої декади XXI ст. спочатку у США, а потім і на міжнародному рівні термін «відкрите урядування» у політичному дискурсі почали вживати у подвійному значенні: як синонім прозорості та політичної підзвітності влади та в сенсі технологічної інновації. Так, в перші дні свого президентства Барак Обама видав два меморандуми (Меморандум до Закону про свободу інформації та Меморандум щодо прозорості відкритого урядування), що втілювали ідеї відкритого урядування та стосувалися як політичних, так і технологічних його аспектів. Зокрема, в меморандумі до Закону про свободу інформації було зазначено, що Закон «посилює підзвітність через прозорість влади та є втіленням прихильності принципам відкритого урядування... Урядові органи мають... розширювати та покращувати доступ громадськості до інформації, в тому числі, і за допомогою ІКТ» [3, с. 197]. У Меморандумі щодо прозорості та відкритого урядування серед головних характеристик відкритого урядування, окрім

прозорості та підзвітності влади, також було названо громадську участь у виробленні державної політики та співробітництво уряду із громадськістю [4].

Ці два меморандуми стали основою для Директиви Відкритого уряду, виданої Б. Обамою у 2009 р. З метою втілення у новій адміністрації «принципів прозорості, громадської участі та співробітництва із громадськістю» Директива Відкритого уряду серед іншого зобов'язувала виконавчі департаменти і агентства «публікувати інформацію онлайн у формі відкритих даних» на національному порталі відкритих даних Data.gov. На місцевому рівні та на рівні штатів органи влади також почали реалізацію власних проєктів відкритих даних [3]. Таким чином відкриті дані стали невід'ємною складовою реалізації концепції відкритого урядування.

Наступною після США країною, де було запущено національний портал відкритих даних, стала Велика Британія. Нині ця країна, уряд якої поставив за мету бути найбільш прозорим урядом у світі, є визнаним світовим лідером у впровадженні моделі відкритого урядування. Згідно головного програмного документа – Національного плану дій із впровадження відкритого урядування – система державного управління в країні має базуватись на принципах забезпечення відкритого доступу до публічної інформації, підзвітності влади, участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, технологій та інновацій [5].

На міжнародному рівні концепція відкритого урядування знайшла втілення у багатосторонній ініціативі «Партнерство «Відкритий уряд»», яку було започатковано 20 вересня 2011 р. в рамках сесії Генеральної Асамблеї ООН після підписання урядами восьми країн-засновниць (Бразилія, Індонезія, Мексика, Норвегія, Філіппіни, Південно-Африканська Республіка, Великобританія, США) Декларації відкритого урядування. Починаючи з 2011 р. до ініціативи приєдналися 67 країн світу [6].

Ініціатива спрямована на посилення прозорості та підзвітності урядів, що у кінцевому підсумку дозволить підвищити ефективність державного управління, покращити якість надання державних послуг, підвищити рівень суспільного добробуту [7]. У стратегічному документі Партнерства наголошується, що досягнення цієї мети насамперед потребуватиме культурних змін, які необхідні для того, щоб забезпечити діалог та співробітництво між урядами і громадянським суспільством. Країни, які підписують Декларацію Відкритого урядування, беруть на себе зобов'язання «сприяти формуванню глобальної культури відкритого урядування... та просувати ідеали управління XXI ст., що здійснюється за активної участі громадян» [7]. Згідно Декларації, ключовими напрямками реалізації ідеї відкритого урядування є розширення доступу громадськості до інформації про діяльність органів державної влади; сприяння участі громадськості у формуванні державної політики та прийнятті рішень; дотримання високих стандартів професійної доброчесності у державному управлінні; розширення доступу до нових технологій з метою забезпечення відкритості та підзвітності влади.

Україна приєдналася до ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд»» у 2011 р. З того часу було затверджено три національні плани дій із впровадження ініціативи (2012 р., на 2014-2015 рр., на 2016-2018 рр.). З метою координації роботи органів виконавчої влади щодо реалізації ініціативи було створено Координаційну раду з питань реалізації в Україні міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»» [8], яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України.

Отже політичні ініціативи, запроваджені як на національному, так і на міжнародному рівні наприкінці першої декади XXI ст., які підтримували ідею відкритого урядування, ключовими ціннісними орієнтирами реформування державного управління визначали прозорість та підзвітність влади, партнерські взаємовідносини уряду із громадськістю та активне залучення громадян до вироблення державної політики. Реалізація цих принципів передбачає використання урядами нових технологій, зокрема, відкритих даних.

Оприлюднення органами влади інформації у формі відкритих даних розглядається як один із способів підвищення прозорості їх діяльності. Згідно із визначенням ООН, відкриті державні дані – це публічна інформація, яку держава ініціативно оприлюднює онлайн, забезпечуючи вільний доступ до неї, а також її подальше поширення і використання [9]. Для того, щоб стати «відкритими», дані повинні відповідати наступним мінімальним критеріям: бути опублікованими онлайн у машиночитаних форматах; має бути дозволено їх вільне використання, в тому числі із комерційною метою; використання даних має бути безкоштовним; не повинно бути інших обмежень щодо їх повторного використання [10].

Відкриті дані є невід'ємною складовою втілення концепції відкритого урядування. Декларація відкритого урядування міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд»», країною-підписантом якої є й Україна, містить зобов'язання держав-учасниць ініціативи публікувати інформацію, «яка має важливе значення, включаючи «сірі» дані... у форматах, які сприяють її повторному використанню» [7].

На практиці впровадження технології відкритих даних не завжди сприяє посиленню прозорості та підзвітності влади, адже у форматі відкритих даних часто оприлюднюють політично нейтральну інформацію. Так, наприклад, оприлюднення державними органами у формі відкритих даних інформації про розклад руху громадського транспорту, результати перевірки закладів громадського харчування не впливатиме на рівень політичної підзвітності влади, проте може сприяти поліпшенню якості надання публічних послуг. Натомість оприлюднення у формі відкритих даних інформації політичного характеру (проектів нормативно-правових актів, інформації про джерела фінансування політичних партій тощо) сприяє підвищенню рівня прозорості діяльності органів влади, а відтак – посиленню їх підзвітності. Як слушно зазначають американські дослідники Девід Робінсон і Харлан Ю, відкриті державні дані «можуть бути потужною силою підвищення підзвітності влади», але водночас за допомогою цієї технології можна покращити якість

надання публічних послуг за умов будь-якого режиму, навіть недемократичного [3, с. 182]. Отже, збільшення обсягів опублікованої у вигляді відкритих даних інформації не завжди слід розглядати як ознаку посилення прозорості діяльності уряду, а технологію відкритих даних – ототожнювати із політикою відкритого урядування.

В процесі імплементації ініціатив із впровадження відкритого урядування часто відбувається зміщення акценту на його технологічну складову. Аналіз результатів реалізації національних планів дій із впровадження відкритого урядування, проведений в рамках міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд»», показав, що багато урядів фокусували свої зусилля на розширенні доступу до державної інформації, не приділяючи при цьому уваги посиленню підзвітності. Схожа ситуація була також із заходами, спрямованими на залучення громадськості до участі у формуванні та реалізації державної політики: формальні процедури консультацій з громадськістю було вдосконалено, проте це не призвело до поліпшення якості діалогу уряду із громадськістю [11]. Як зазначає експерт з питань відкритого урядування Н. Геллер, намагання урядів низки країн сконцентрувати зусилля на технологічних аспектах відкритого урядування пояснюється тим, що такий підхід для них є «менш політично контроверсійним... та є найлегшим способом уникнути набагато більш складних реформ державного управління, які передбачає концепція відкритого урядування» [3, с. 204]. Отже слід наголосити на тому, що технологічні інновації мають допоміжну, інструментальну роль у побудові відкритої системи державного управління. Орієнтиром реформ має бути втілення ідей відкритого урядування – прозорості, підзвітності влади, співробітництва із громадськістю. Як цілком слушно відзначають Девід Робінсон і Харлан Ю, за допомогою технологій можна зробити публічну інформацію більш зручною у використанні, проте одне лише технологічне вдосконалення не може замінити публічної дискусії щодо пріоритетів суспільного розвитку, а покращення якості надання державних послуг не може замінити підзвітності [3, с. 178].

Отже протягом півстоліття ідея відкритого урядування еволюціонувала від розширення доступу громадськості до урядової інформації до побудови нової відкритої системи державного управління, яка базується на принципах прозорості, підзвітності влади, діалогу та партнерських взаємовідносин між урядом та громадськістю. На практиці при реалізації політичних ініціатив із впровадження відкритого урядування спостерігається зміщення акценту з ідеологічного на технологічний компонент відкритого урядування. Натомість технології мають інструментальну роль в інституційній розбудові моделі відкритого урядування. Перспективи подальших досліджень полягають у вивченні та аналізі особливостей практичної реалізації концепції відкритого урядування в країнах ЄС.

Використані джерела та література:

1. Корниевский А. Внедрение принципа открытого управления в Украине // Построение демократий: Украина и Япония. Помощь Украине в деле демократизации со стороны Японии в 2015 году / ред. Р. Сиратори та ін. Киев : «Феникс», НИСИ, 2016. С. 465-479.
2. Майборода О. Перспективи реалізації концепції відкритого урядування у розв'язанні загальнонаціональних проблем // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України. 2013. Вип. 6 (68). С. 60-67.
3. Harlan Yu, David G. Robinson. The New Ambiguity of «Open Government» Partnership [Електронний ресурс] // UCLA Law Review Discourse 178 (2012) : [сайт]. P. 178-208. URL: file:///D:/Documents%20and%20Settings/user/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/SSRN-id2012489.pdf (дата звернення 30.10.2017)
4. Memo from President Obama on Transparency and Open Government. Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice. Edited by Daniel Lathrop and Laurel Ruma, 2010 [Електронний ресурс]. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=JQJ5LF3h4ikC&pg=PR3&lpg=PR3&dq=Open+Government+by+Daniel+Lathrop+and+Laurel+Ruma&source=bl&ots=bc46Qv8oew&sig=qyXGg8jaarOvIICOf3oL50abCjM&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKewjn94q729bWAhXLlJoKHZAvDu04ChDoAQhqMAk#v=onepage&q=Open%20Government%20by%20Daniel%20Lathrop%20and%20Laurel%20Ruma&f=false> (дата звернення 29.10.2017).
5. UK Open Government National Action Plan 2016-18. Policy Paper [Електронний ресурс] // Gov.Uk : [сайт]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-open-government-national-action-plan-2016-18/uk-open-government-national-action-plan-2016-18> (дата звернення 01.11.2017).
6. About OGP [Електронний ресурс] // Open Government Partnership : [сайт]. URL: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp> (дата звернення 25.10.2017).
7. Open Government Declaration [Електронний ресурс] // Open Government Partnership : [сайт]. URL: <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration> (дата звернення 25.10.2017).
8. Постанова КМУ від 13 червня 2012 р. № 671 «Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» [Електронний ресурс] // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/671-2012-%D0%BF> (дата звернення 20.10.2017).
9. United Nations E-government Survey 2014. E-Government for the Future We Want [Електронний ресурс] // United Nations, 2014 : [сайт]. URL: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (дата звернення 01.11.2017).
10. Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement Partnership [Електронний ресурс] // Department of Economic and Social Affairs : [сайт]. United Nations, 2013. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Guidelines%20on%20OGDCE%20May17%202013.pdf> ogp (дата звернення 25.10.2017).
11. OGP Research Agenda 2017-2018 [Електронний ресурс] // Open Government Partnership : [сайт]. URL: <https://www.opengovpartnership.org/resources/new-ogp-research-agenda-2017-2018> (дата звернення 25.10.2017).