

8. Кучумов Д. О. Семантический анализ информационной войны (на примере осетино-ингушского конфликта): автореф. дис. канд. полит. наук: спец. 23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии / Д. О. Кучумов. – Ростов-на-Дону, 2007. – С. 8.
9. Политические коммуникации: Учеб. Пособие для студентов вузов / [Петрунин Ю. Ю. и др.]; под ред. А. И. Соловьева. – М.: Аспект Пресс, 2004. – С. 128-129. – С. 256-257.
10. Некляев С. Информационно-психологическая война / С. Некляев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ug.ru/issues/?action=topic&toid=66>
11. Кучумов Д. О. Указ. работа – С. 17.

*Рогатина Л. П., ОНУ им. И. И. Мечникова*

## **ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ВЛАСТИ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ**

*В статье анализируется сущность системы гражданского контроля, исследуются основные условия и факторы эффективного функционирования системы гражданского контроля, особое внимание уделяется фактору информационной открытости власти.*

*The article examines the nature of civilian control, examines the main conditions and factors of an effective system of civilian control, with particular attention given to the transparency of government.*

Гражданский контроль за работой органов власти является базовым элементом демократии. Общество, предоставляя власти полномочия и ресурсы, имеет все основания для того, чтобы контролировать их целевое использование. Но гражданский контроль необходим не только обществу: в нем заинтересовано и государство, и органы местного самоуправления, и бизнес-структуры. Заинтересованность перечисленных субъектов обусловлена результатами действия системы гражданского контроля: повышением доверия граждан к органам власти, повышением открытости и подотчетности органов власти, совместным решением социально-экономических проблем гражданскими и властными структурами.

Исследование гражданского контроля в Украине пока не получило должного развития. Внимание исследователей в основном привлекают отдельные элементы и механизмы этой системы (гражданский

мониторинг, гражданская экспертиза и т. п.). Во многом это связано с тем, что сама система гражданского контроля находится в стадии становления. Вместе с тем очевидно, что только комплексный анализ ситуации позволяет выявить и преодолеть основные проблемы, препятствующие укреплению и эффективному функционированию системы гражданского контроля в Украине.

Цель данной статьи – проанализировать сущность системы гражданского контроля, исследовать основные условия и факторы ее эффективного функционирования.

При всем многообразии определений гражданского контроля, имеющих в научной литературе, можно выделить два основных подхода к трактовке данного явления.

В узком смысле, гражданский контроль – это контроль над деятельностью органов власти, осуществляемый гражданами и институциональными структурами гражданского общества с целью выявления и пресечения различных видов злоупотребления властью [1].

В широком смысле, гражданский контроль – общественное явление, при котором гражданское общество определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, контролирует и корректирует процесс ее реализации, участвует в решении всех общественно значимых вопросов на всех уровнях и имеет реальную возможность влиять на эти решения [2]. При таком подходе элементами гражданского контроля выступают: многочисленные способы размещения и получения информации о деятельности органов государственной власти; многосоставные процедуры наблюдения, учета, оценки и анализа деятельности органов государственной власти; деятельность общественно-консультационных советов при органах государственной власти; публичные слушания и общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов; иные способы и формы обмена информацией и взаимодействия власти и общества, обеспечивающие получение обратной связи от населения.

Обоснование смысла гражданского контроля всегда опирается на признание факта несостоятельности власти в решении всех проблем. Однако относиться к несостоятельности власти можно по-разному. Существует точка зрения, что гражданский контроль нужен постольку, поскольку власть не выполняет некую функцию или обязательство в отношении граждан. В рамках этой точки зрения целесообразной считаются техники контроля, направленные на противодействие такой политики власти. Есть и другая точка зрения – власть никогда не сможет выполнять функцию на том уровне, на котором этого хо-

телось бы гражданам. И возможно власть осознает этот присущий ей изъян. Тогда гражданский контроль направлен на социальное партнерство. Если раньше исследователи придерживались мнения, что эти точки зрения исключают друг друга, то современные аналитики убеждены, что функции власти и граждан столь многообразны, что единой согласованной цели гражданского контроля не может быть, а стратегии контроля отличаются не по уровню эффективности, а по соответствию стратегии текущей ситуации и вкладу результатов применения стратегии в будущем.

Исследователи выделяют четыре возможных стратегии взаимодействия граждан и органов государственной власти [3]:

- противоборство и сопротивление (протестные акции, провокации, обращение в наднациональные организации в поиске справедливости);

- делегирование и ответственность (государство передает гражданам некие функции, прежде выполняемые государством, например, вместо льготного обслуживания людям даются деньги, а они сами решают, в какую службу их отдать);

- перераспределение функций от периода к периоду (одна и та же функция в разные периоды может выполняться то властными структурами, то гражданами);

- сотрудничество (кооперация в пользу решения проблемы, когда представители власти и общества создают общее пространство – например, распространенный путь организации микросообществ профессионалами для решения актуальных социальных проблем).

Каждая из стратегий может быть успешной или не очень – результативность зависит от контекста ситуации.

В целом, можно утверждать, что система гражданского контроля обеспечивает механизм народовластия, эффективность и легитимность власти, гарантирует защиту индивида от государственного произвола.

Гражданский контроль как система требует наличия определенных условий. С одной стороны, зрелости гражданского общества. Гражданское общество в лице неправительственных организаций способно обеспечить доступ различных общественных групп к формированию государственных и местных решений, осуществлять мониторинг деятельности политиков и органов власти, препятствовать неэффективному государственному управлению.

С другой стороны, гражданский контроль невозможен без содействия государственной власти. Задача государства заключается, прежде всего, в создании благоприятных правовых, политических,

организационных условий для осуществления гражданского контроля. Принципиально важна возможность получения гражданами полной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти. Такая возможность приводит одновременно к нескольким социально значимым результатам. Во-первых, усиливается зависимость государственных органов от населения в силу адекватной оценки их деятельности. Кроме того, при условии максимальной осведомленности граждане квалифицированно участвуют в общественной жизни и в обсуждении общественно значимых вопросов. Приходит понимание и принятие со стороны населения тех целей, которые ставят управляющие, что гарантирует легитимность принятых решений. Важно и то, что качество конечных решений зависит не столько от конкретного вклада, который общественность может внести в принятие решения сама по себе, но, в большей степени, от осознания ответственными лицами того факта, что их деятельность осуществляется на глазах у широкой публики.

Особую характеристику деятельности органов государственной власти, когда большая часть создаваемой и используемой ими информации находится в свободном для общественности доступе, охватывает понятие "информационной открытости".

Информационная открытость относится к общим требованиям демократической политической системы. В этом смысле она включает в себя три основных уровня [4].

Элементарный доступ к социально-политической информации различного рода обеспечивает базовый уровень открытости системы. При этом существенное значение имеет "понятность" информации для получателя, легкость ее восприятия, поскольку иначе вряд ли она имеет какой-либо смысл. Именно поэтому информационная открытость обычно определяется как возможность получения сведений о деятельности органов государственной власти посредством гарантированного доступа к носителям информации (документам, другим аудиальным и визуальным носителям), на которых фиксируются решения, затрагивающие общественно значимые вопросы. Однако этим не исчерпывается содержание обсуждаемого принципа.

Более высоким уровнем информационной открытости оказывается уже не доступность информации как таковой, но и доступ к процессу принятия решений, их причин и предполагаемых результатов. Такое знание необходимо для реализации ответственности тех, кто непосредственно принимает решения в сфере общественных интересов. Данный более глубокий уровень открытости в значительной степени обусловлен первым, то есть свободным доступом к информации.

Наконец, третий уровень предполагает открытость процесса принятия решений для участия неправительственных и невластных групп. Именно в этом заключается феномен демократического участия и народовластия. Естественно, что для эффективного участия население нуждается в адекватном знании происходящего.

Основными элементами информационной открытости как принципа демократии выступают доступ к официальным документам и доступ к заседаниям органов, реализующих властные полномочия. Кроме того, информационная открытость предполагает, в том числе, четкие и справедливые нормы и правила, точные границы власти.

Следует отметить, что даже при достижении общего согласия по принципиальным элементам открытости, остается не менее важная задача по гарантированию ее функционирования в общественной практике. Проблема реализации в социальной практике принципа информационной открытости в настоящее время широко обсуждается на международном и национальном уровнях под термином транспарентность. Транспарентность понимается как особый режим деятельности органов и организаций, обеспечивающий доступность для неопределенного круга лиц большей части производимой в них информации.

В США современные дискуссии все чаще признают право гражданина на доступ к информации в качестве решающего способа в обеспечении народного суверенитета. Более того, обстоятельства принятия американского акта о свободе информации демонстрируют стремление парламента наложить определенные ограничения на полномочия исполнительной ветви посредством механизма транспарентности. Сходные мотивы вызвали более двухсот лет назад рождение шведского законодательства о доступе граждан к официальной информации, которое сейчас воспринято большинством демократических государств Западной Европы на конституционном или отраслевом уровне.

Особую значимость приобретает тема транспарентности в Европейском Союзе в силу необходимости гарантировать его демократическое функционирование в условиях ограничения национального суверенитета участвующих государств и соответствующей утратой парламентами ряда важнейших полномочий. Даже процесс ратификации договора о создании Европейского Союза был обусловлен изменением информационной политики руководящими органами сообществ под лозунгом большей открытости и транспарентности.

Украинское государство гарантирует гражданам право на свободу информации (ст. 34 Конституции Украины), на индивидуальные и

коллективные обращения в органы власти и должностных лиц (ст. 40), на участие в управлении государственными делами (ст. 38).

К непосредственным механизмам, обеспечивающим информационную открытость органов власти, относится информационный запрос.

Информационный запрос – это письменное обращение гражданина или юридического лица в орган государственной власти или местного самоуправления о предоставлении возможности ознакомления с официальными документами. Гражданин имеет право обратиться в государственные органы и требовать предоставления любого официального документа независимо от того, касается этот документ его лично или нет, кроме случаев ограничения доступа, предусмотренных Законом "О государственной тайне".

Органы законодательной, исполнительной и судебной власти Украины, их должностные лица обязаны предоставлять информацию, касающуюся их деятельности, письменно, устно, по телефону или используя публичные выступления своих должностных лиц. Письменные запросы должны быть удовлетворены в течение месяца.

Безусловно, информационный запрос является полезным и эффективным способом получения информации о деятельности органов государственной власти. Однако, исследователи констатируют, что должностные лица органов власти часто нарушают сроки предоставления информации или вообще не реагируют на запросы.

Важным механизмом, призванным обеспечивать информационную открытость органов государственной власти являются их электронные информационные ресурсы. В Украине они представлены достаточно полно: существуют сайты Президента Украины, Верховной Рады Украины, Конституционного Суда Украины, Высшего Хозяйственного Суда Украины, Единый веб-портал Кабинета Министров Украины и т. п. На Едином веб-портале Кабинета Министров Украины представлено 73 веб-сайта центральных органов исполнительной власти и 27 веб-сайтов областных государственных администраций, Киевской и Севастопольской городских государственных администраций.

Согласно нормам действующего законодательства на сайтах органов государственной власти довольно полно и оперативно предоставляется информация: новости, текущая деятельность, перечень нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность или являющихся результатом деятельности соответствующего органа, обнародуются планы и определенные формы отчетности по их выполнению, предоставляется информация относительно

графиков приема граждан должностными лицами, номера "телефонов доверия" или "горячих линий" и т. п.

Отражение деятельности органов власти на официальных сайтах, безусловно, является чрезвычайно прогрессивным механизмом. Однако, согласно результатам мониторинга, проведенного УНЦПИ, средний уровень информационной открытости сайтов центральных органов исполнительной власти составил 58 %, средний уровень информационной открытости сайтов областных государственных администраций – 70 % [5]. Меньше всего информации органы государственной власти подают относительно осуществления трех своих главных функций, а именно: реализации государственной политики путем выполнения целевых программ; установления "правил игры" в сфере компетенции органа путем разработки регуляторных актов; предоставления административных услуг гражданам и юридическим лицам (выдачи лицензий, разрешений и т. д.). Причем, именно в этих сферах зафиксирован самый высокий уровень коррупции и злоупотреблений со стороны государственных служащих.

Исследователи отмечают также, что рамках реализации принципа открытости органов государственной власти в основном обеспечено лишь информирование граждан, тогда как обратная связь остается довольно слабой. Так, по данным мониторинга, осуществленного Государственным комитетом телевидения и радиовещания Украины, на всех сайтах органов исполнительной власти применены режимы уровня информирования. Однако лишь 42,6 % центральных органов исполнительной власти и 40,7 % областных государственных администраций практиковали режим двустороннего взаимодействия на своих сайтах [6].

Сайт Верховной Рады Украины так же отличается доминированием односторонних информационных сервисов. В частности, отсутствуют такие распространенные в европейской практике инструменты, как: доступ всех заинтересованных лиц к связанной с законодательным процессом документации, возможность высказаться относительно того или иного законопроекта, электронный документооборот, Интернет-трансляции парламентских заседаний и т. д. Положительным шагом на пути к большей открытости парламента следует считать повышение степени оперативности предоставления информации о пленарных заседаниях Верховной Рады, публикацию в Интернете стенограмм парламентских заседаний, внедрение в тестовом режиме рубрики "Форум".

Одним из серьезных достижений в сфере реализации открытости власти является внедрение в Украине отдельных аспектов

электронного суда. Например, на сайте Высшего хозяйственного суда в онлайн доступна информация о движении конкретного дела в хозяйственных судах Украины. Как положительный пример обеспечения открытости и прозрачности власти можно отметить размещение на сайтах Конституционного Суда Украины и Высшего Хозяйственного Суда Украины декларации доходов судей, отчет об использовании бюджетных средств и т. п. На сайте Верховного Суда Украины предлагаются перечни дел, назначенных к рассмотрению Верховным Судом Украины. Вместе с этим указанные сервисы присутствуют не во всех составляющих судебной системы Украины.

Одними из самых закрытых органов власти в Украине являются органы местного самоуправления. Закон "О местном самоуправлении в Украине" не предусматривает специальных механизмов информационной открытости работы органов местного самоуправления. Отсутствует и требование создания официального веб-сайта и обнародование всех решений местного совета и его исполнительного комитета.

Только крупные города по собственной инициативе создали свои сайты. Подавляющее большинство городских советов размещают лишь некоторые свои решения в Интернете. Почти невозможно ознакомиться с решениями, касающимися отвода земли, передачи коммунального имущества, бюджета города.

Среди других механизмов, обеспечивающих открытость органов государственной власти, следует назвать: информирование общественности о своей деятельности путем проведения пресс-конференций, брифингов, прямых телефонных линий, размещения в средствах массовой информации статей, интервью, комментариев, подготовки теле- и радиопередач; проведение мониторинга сообщений в средствах массовой информации относительно своей деятельности и реагирования на критические замечания; организацию и проведение разъяснений целей, содержания и порядка реализации государственной политики в соответствующей сфере.

Итак, информационная открытость органов государственной власти является одним из обязательных условий привлечения граждан к процессу выработки политики и осуществления эффективного гражданского контроля. В вопросах информирования граждан о деятельности центральных органов государственной власти состояние дел в Украине в целом отвечает требованиям, определенными действующими нормативно-правовыми актами. Вместе с этим уровень обратной связи органов власти с гражданами пока остается достаточно низким.



### *Литература:*

1. Нисневич Ю. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы / Ю. А. Нисневич // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2006. – № 1. – С. 71.
2. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти / А. А. Гончаров. – М.: Издательство "Весь мир", 2010. – С. 14.
3. Шмидт В. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>
4. Корченкова Н. Ю. Принцип информационной открытости как требование современной демократии / Н. Ю. Корченкова // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – Серия: Право. – 2000. – № 1. – С. 125.
5. Лациба М. Оцінка стану залучення громадян до прийняття рішень та інформаційна відкритість влади // Пріоритети розвитку громадянського суспільства України / М. Лациба, О. Вінніков, Л. Сідельнік, Д. Український. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2008. – С. 139.
6. Проект доповіді Кабінету Міністрів України Верховній Раді України про стан та перспективи розвитку інформатизації та інформаційного суспільства в Україні за 2009 рік [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Державного комітету інформатизації України. – Режим доступу: <http://www.dki.gov.ua>

*Ненов І. Г., м. Одеса*

## **ФОРМУВАННЯ КРЕДИТУ ДОВІРИ ДО ПУБЛІЧНОЇ ОСОБИСТОСТІ**

*В данной статье рассматриваются основные требования к публичным выступлениям политиков, государственных руководителей разных уровней, диалоги с социумом которых стали фактором управления. Что мешает публичной личности завоевать у аудитории кредит доверия, как преодолеть десять ошибок, присущих публичным людям – об этом идет речь в статье на основании опыта, полученного ораторами, государственными деятелями Древней Греции и Рима, и социологических исследований.*

*This article discusses the basic requirements for public statements of politicians, government officials of various levels, whose dialogue with society became a factor control. That what prevents a public personality to gain the audience's credibility, how to overcome the ten errors of public people is described in this article on the basis of experience gained by orators, statesmen of Ancient Greece and Rome and sociological studies.*