

РОМАНЕНКО Євген Олександрович,

канд. наук з держ. упр., доцент, докторант НАДУ

АДАПТАЦІЯ ЯПОНСЬКОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В УКРАЇНІ

Аналізується міжнародний досвід політики прозорості державного управління; визначаються її критерії, які гарантують стабільність розвитку держави за рахунок збалансованих процедур та розвинених демократичних механізмів комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості.

Ключові слова: принцип відкритості, принцип прозорості, політика прозорості, органи державної влади, громадянське суспільство, інформація.

Романенко Е. А. Адаптация японского опыта формирования и реализации политики прозрачности в Украине

Анализируется международный опыт политики прозрачности государственного управления; определяются ее критерии, которые гарантируют стабильность развития государства за счет сбалансированных процедур и развитых демократических механизмов коммуникативного взаимодействия органов государственной власти и общественности.

Ключевые слова: принцип открытости, принцип прозрачности, политика прозорості, органи государственной власти, гражданское общество, информация.

Romanenko Ye. O. Adaptation of Japanese experience in policy formulation and implementation in Ukraine

The international experience in policy transparency in public administration is analyzed, criteria which guarantee the stability of the state through a balanced and procedures developed democratic mechanisms communicative interaction between public authorities and the public are determined.

Key words: principles of openness, transparency principles, policy transparency, public authorities, civil society, information.

Постановка проблеми. На сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку важливого значення набуває політика транспарентності як інструмент забезпечення громадсько-державної збалансованості умов суспільної життєдіяльності. З огляду на це в контексті даного дослідження особливу увагу слід приділити аналізу міжнародного досвіду формування та реалізації політики транспарентності, який успішно апробований у сучасній комунікативній практиці реалізації державного управління.

Для більшості країн розвинутої демократії політика транспарентності є багатовіковою традицією організації системи державного управління, базованою передусім на ліберально-демократичних цінностях. У світі прийнято вважати, що вперше політика транспарентності була започаткована у Швеції, де у 1766 р. було прийнято «Закон про свободу видання», і лише у ХХ ст. цю практику перейняли інші країни, серед яких Фінляндія, де у 1951 р. було прийнято «Закон про відкритість публічних документів», США – «Закон про свободу інформації» (1966 р.), Данія – «Закон про доступ до адміністративних документів» (1970 р.) та Норвегія – «Закон про гласність в адміністративному управлінні» (1970 р.). Новий етап реалізації транспарентної політики розпочався в кінці 70-х рр. ХХ ст., коли у Франції було прийнято «Закон про доступ до адміністративних документів» (1978 р.), Нідерландах – «Закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління» (1978 р.), Австралії – «Закон про свободу інформації» (1982 р.), Канаді – «Закон про доступ до інформації» (1982 р.), Новій Зеландії – «Закон про адміністративну інформацію» (1982 р.), Австрії – «Закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів» (1987 р.), Бельгії – «Закон про розкриття адміністративного управління» (1994 р.), Кореї – «Закон про розкриття інформації публічних органів» (1996 р.). Протягом останніх сорока років нормативно-правова база запровадження практики транспарентної політики в більшості цих країн піддавалась модернізаційним корективам, обумовленим факторами розвитку інформаційно-комунікативного суспільства.

У межах дослідження нам уявляється можливим конкретизувати досвід політики транспарентності Японії – країни, яка характеризує різні технологічні прийоми реалізації принципів відкритості та прозорості функціонування систем державного управління, ураховуючи перш за все власну ментальну специфіку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема політики транспарентності стала предметом спеціального аналізу в працях учених, присвячених основним аспектам забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади, серед яких: Г. Маркузе, Р. Михельсон, У. Дж. Мартин, Дж. Кін, Н. Вінер, К. Дойгум, Ю. Хабермас, П. Лазарсфельд, Ф. Гольцендорф, С. Московичі, С. В. Бориснєв, Е. Г. Дьякова, Я. Н. Засурський, Л. А. Зиновьев, А. Н. Михайленко, Ю. А. Нісевич, Л. Н. Тимофєєва, І. Ібрагімова та ін.

Метою статті є концептуальний аналіз міжнародного досвіду політики транспарентності державного управління. Досягнення цієї мети обумовлює вирішення таких завдань: визначити критерії транспарентності, які гарантують стабільність розвитку держави за рахунок збалансованих процедур та розвинених демократичних механізмів комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості; конкретизувати інституційні механізми забезпечення ефективності політики транспарентності, що в повному обсязі забезпечує розвиток громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Досвід транспарентної політики Японії на сьогодні являє собою значну соціально-практичну значущість, оскільки ця країна є однією з найбільш розвинених у напрямі запровадження механізмів контролю за діяльністю органів державної влади. Японський досвід транспарентності є цінним також і тому, що система державного управління «визнає право кожної людини на отримання даних, які стосуються адміністративно-державного управління, водночас японське законодавство залишає керівникам органів державної влади широкі можливості для контролю за поширенням управлінської інформації та її втаємниченням» [1] (тут і далі переклад наш. – С. Р.).

У 2012 р. Японія посіла 3 місце серед країн світу, де політика транспарентності є базовим принципом відкритості державного управління, який передбачає широкий контроль суспільства за діяльністю адміністративно-державних інститутів і регламентується окремою нормою, закріпленою в «Законі про опублікування

інформації, яка належить адміністративним органам». Цей закон вступив у дію ще на початку 2001 р., завдяки чому в Японії на кінець 2012 р. сформувалась достатньо стала практика реалізації політики транспарентності. На думку відомого японіста І. М. Дзялошинського, запровадження практики транспарентності в діяльність органів державної влади було вкрай важливим кроком для модернізації всієї адміністративно-державної системи цієї країни, оскільки «Японія вважалась державою з патерналістськими традиціями управління, де бюрократія завжди мала відносно широкі управлінські права та можливості, відрізняючись закритістю та меншою підзвітністю суспільству, ніж у Європі та Америці» [2].

Історичною передумовою для впровадження політики транспарентності в Японії стало зародження на початку 80-х рр. ХХ ст. демократичного руху «громадянських омбудсменів», який відображав протестний настрій громадськості проти корупції в різних сферах суспільного життя, що було обумовлено такими явищами, як аварії на атомних електростанціях, випуск неякісних лікарських препаратів, забруднення навколишнього середовища. Учасники цього руху вимагали від органів державної влади надання об'єктивної інформації про відповідні інциденти, а це, у свою чергу, зумовило прийняття певної нормативно-правової бази забезпечення прозорості системи адміністрування в Японії. В альтернативу цьому рухові у 1982 р. й було прийнято «Першу постанову про розкриття інформації» місцевою владою Канеяма-маті у префектурі Ямагата. Згодом цю практику перейняли майже 45 % органів муніципальної влади, прийнявши подібні постанови забезпечення транспарентності своєї діяльності. На загальнодержавному рівні ця проблема вирішувалась зі значним відставанням від муніципалітетів та із великими труднощами, лише в 1999 р. парламент проголосував за «Закон про опублікування інформації, яка належить адміністративним органам», покликаний «врегулювати обов'язкове розкриття управлінської інформації у відповідь на подані запити населення» [3]. Цей закон фактично мав на меті сформувати ефективну систему запитів на розкриття інформації, яка цікавить населення країни, шляхом використання сучасних інформаційно-мережевих технологій.

Відповідно до цього закону право доступу на отримання державно-управлінської інформації має як кожен громадянин держави, так й іноземці, які проживають на території країни певний період часу. Слід зазначити, що клієнтом

системи отримання державно-управлінської інформації є будь-яка людина, що тим самим знімає саму проблему особистісної ідентифікації отримувача інформаційних послуг, водночас сприяючи внутрішній інтеграції Японії та її включенню у світовий інформаційний простір. До складу органів, які зобов'язуються надавати державно-управлінську інформацію у відповідь на запити громадськості, входять уряд та підзвітні йому структури, а також різні державні заклади, які виконують інспекційні, екзаменаційні, просвітницькі, освітні, медичні функції у державі. Важливим фактором при цьому також є те, що до складу таких закладів не входять законодавча та виконавча гілки влади, які б мали надавати інформацію щодо парламентської та судової діяльності.

Аналізуючи досвід реалізації політики транспарентності Японії, слід зазначити, що тут «принцип прозорості повною мірою не поширюється на всю систему адміністративно-державного управління, оскільки широко розвинена система корпорацій, яка фактично виконує адміністративні функції, формально є незалежною від уряду юридичною особою» [4]. Структурними елементами такої системи корпорацій є спеціальні публічні корпорації, як залежні так і незалежні від держави. У 2001 р. у результаті запровадження адміністративної реформи було проведено реорганізацію центральних міністерств та управлінь, у результаті чого створено близько 120 «незалежних адміністративних інститутів», а вже на кінець 2012 р. їх кількість досягла 10 500 тис., на які фактично не поширювалась дія принципів політики транспарентності.

Технологія політики транспарентності Японії передбачає чітке ранжування інформації, яка може бути надана або яка ні за яких обставин не буде надана на запит громадян. Передусім у законодавстві визначено зміст адміністративних документів (форми, графіки, креслення, схеми, електронно-магнітні, цифрові записи), які складаються працівниками органів державної влади та використовуються ними у службовому порядку. На підставі ознайомлення з цими документами керівник органу державної влади приймає рішення про надання інформації чи обмеження на публічний доступ до неї. Обмеження доступу громадян на право отримання подібної інформації можливе лише у випадках:

- коли інформація стосується особистості людини і дозволяє її ідентифікувати за іменем та прізвищем, датою народження або шляхом зіставлення з іншими даними,

якщо при цьому є небезпека посягання на права та інтереси громадян (винятком є інформація, яка первинно призначалась для оприлюднення відповідно до закону, а також ситуації, коли розкриття інформації визнавалось необхідним для захисту життя, здоров'я, майна людини, якщо йдеться про державних службовців, виконання їх професійних обов'язків);

– коли інформація стосується організацій (окрім публічних, національних та регіональних) та підприємців, викликаючи побоювання, що можливе порушення їх прав, завдання шкоди конкурентним позиціям та іншим законним інтересам (не може розкриватись інформація, яка надана юридичними особами органам державної влади за їх запитом і за умови, що вона не може бути поширеною – фактично йдеться про певну домовленість між бізнесом та органами державної влади, що тим самим обмежує транспарентність системи державного управління);

– якщо є ймовірність того, що опублікування інформації спричинить небезпеку для країни, перешкоджатиме налагодженню відносин з іншими державами та міжнародними організаціями;

– якщо публічність інформації перешкоджатиме подоланню злочинної діяльності, притягненню до суду, виконанню покарань та інших заходів забезпечення громадського порядку;

– наведення даних, які стосуються нарад, досліджень, консультацій в адміністративних органах країни та місцевих публічних організаціях з метою збереження конфіденційності їх діяльності, якщо опублікована інформація матиме негативний вплив на громадську думку, спровокує негативні настрої населення, спричинить певні незручності для окремих громадян;

– коли надання інформації перешкоджатиме проведенню інспекцій, розслідувань, наглядів, а також управлінню кадрами, керівництву організаціями та підприємствами [5].

На підставі вищенаведеного керівник органу державної влади може на свій розсуд вилучати із документів інформацію, надаючи її лише в обмеженій формі, також він має право не коментувати питання щодо запиту громадськості на окремий документ або заперечувати його наявність, якщо сама по собі відповідь на нього не може бути оприлюдненою [5].

Загалом наведені вище основні положення закону свідчать про те, що, з одного боку, японське законодавство формально надає кожному громадянину право на отримання відповідної інформації про діяльність органів державної влади, проте з іншого – накладає суттєві обмеження стосовно інформації, яка може бути оприлюднена. При цьому сама процедура визначення критеріїв оприлюднення чи неоприлюднення відповідної інформації має суб'єктивний характер, коли керівник органу державної влади приймає рішення одноосібно і на власний розсуд, що тим самим позбавляє його об'єктивності, а отже, свідчить про методику обмеження транспарентності функціонування всієї системи державного управління.

Технологія реалізації «Закону про опублікування інформації, яка належить адміністративним органам», в Японії регулюється певними процесуальними нормами. Будь-який запит на отримання інформації надається у письмовій формі на ім'я керівника адміністративного органу і обов'язково має включати особисті дані того, хто подає запит, чітку назву документа, на який подається запит, для ідентифікації. На підставі цього керівник органу державної влади (Управління загальних питань, уряду, муніципального органу) зобов'язаний посприяти громадянам в отриманні певної інформації, але лише після ідентифікації цього запиту, фактично з'ясувавши, навіщо вона необхідна громадянину. Термін відповіді на розкриття інформації становить 30 днів від дня подачі запиту, за умови поважних причин керівник адміністративного органу має право збільшити цей термін ще на 30 діб, але якщо їх виявиться недостатньо, він може надати лише часткову інформацію. Інформація надається для ознайомлення та копіювання, у разі побоювання за фізичне збереження документа керівник може надавати лише копію. Слід зазначити, що надання послуги з розкриття певного документа здійснюється на платній основі, у середньому вона становить 300 ієн.

Японським законодавством у сфері розкриття інформації також чітко визначено порядок оскарження рішень адміністративного органу із запиту на розкриття документа. У випадку подачі громадянином скарги керівник адміністративного органу зобов'язаний подати її на розгляд в Інспекційну раду з опублікування інформації, яка діє при канцелярії прем'єр-міністра, яка складається з 9 осіб, які призначаються та звільняються прем'єр-міністром за згоди двох палат парламенту, причому 3 з них можуть працювати в раді на регулярній основі, інші на

контрактній і неповний робочий день. Така рада є головною інституційною структурою в державі, яка забезпечує реалізацію політики транспарентності в системі державного управління, а також здійснює контроль за дотриманням її базових принципів у суспільстві. Важливою функціональною особливістю Інспекційної ради є також те, що вона є органом адміністративного контролю, а тому не може розглядатись як нейтральний арбітр у вирішенні спорів між громадянином та органом державної влади.

Термін повноважень членів Інспекційної ради з опублікування інформації становить три роки. Вони мають право перевибиратися на посаду, бути політично незаангажованими та корисно вмотивованими, не можуть бути лідерами політичних партій та брати активну участь у політичних рухах. Члени, які працюють на постійній основі, не можуть мати іншу оплачувану службу, а також керувати комерційними структурами з метою отримання прибутку. До структури Інспекційної ради з опублікування інформації входять голова, колегія, які безпосередньо займаються вивченням скарг, секретаріат, який займається канцелярською роботою, керівник якого підпорядкований голові ради. При розгляді скарг рада має право користуватися різними джерелами інформації, у тому числі адміністративними документами, письмовими свідченнями, коментарями тих, хто подав скаргу. Рішення виносяться в письмовій формі.

Діяльність Інспекційної ради з опублікування інформації характеризується високим рівнем конфіденційності: процедури дослідження та протоколи обговорень не розголошуються, члени Ради зобов'язані зберігати в таємниці всі секретні дані, які вони отримала, перебуваючи на цій посаді, і навіть після відставки. За розголошення такої інформації члени ради можуть бути оштрафовані до 300 тис. ієн або навіть ув'язнені з примусовими роботами до одного року [6].

Слід зазначити, що політика транспарентності Японії характеризується певними технологічними прийомами, які організаційно не є досконалыми і тому становлять ряд труднощів для її ефективного реалізації. Передусім, це стосується того, що сам процес розкриття інформації залежить від громадської активності, тобто інформація може бути розкрита, якщо суспільство подасть запит, в іншому випадку політика транспарентності матиме пасивну форму. Однією з методичних проблем законодавства у сфері розкриття інформації є те, що адміністративні органи

зобов'язані надавати інформацію в аутентичній формі (без коментарів), унаслідок чого громадяни мають самостійно аналізувати відповідну інформацію. Японський досвід політики прозорості також передбачає розкриття інформації для конкретної людини, а не всього суспільства, а тому законодавчо не передбачає залучення ЗМІ до її реалізації. Це свідчить про те, що в Японії й досі зберігається достатньо консервативна традиція поглиблення бюрократизації системи державного управління, унаслідок чого органи державної влади зберігають за собою монополію на розкриття та поширення державно-управлінської інформації, позбавляючи тим самим суспільство активної участі в даному процесі. Саме тому сьогодні в Японії постає питання про правове врегулювання механізмів громадського контролю за діяльністю органів державної влади, покликаних забезпечити реалізацію політики прозорості. Досвід Японії за окремими параметрами становить певну цінність і для України стосовно забезпечення результативності політики прозорості шляхом створення конкретних інституційних структур, аналог яких у нашій державі сприятиме відкритості та прозорості системи державного управління.

Висновки. Таким чином, здійснений нами аналіз японського досвіду реалізації політики прозорості свідчить, що в умовах демократизації різних національних систем державного управління важлива роль належить відповідним інституційним структурам, які забезпечують реалізацію публічних комунікацій як інструменту прозорості їх функціонування. В Японії створені відповідне міністерство, агентство та рада, які забезпечують активну взаємодію органів державної влади з громадськістю.

Свобода доступу, пошуку, отримання та поширення інформації є одним із фундаментальних принципів розвитку громадянського суспільства, ефективності функціонування системи державного управління і важливим показником цивілізованості держави, яка спрямовує всі свої зусилля на реалізацію прав та свобод громадян. У сучасних умовах організації системи державного управління все більше виникає необхідність підвищення рівня її прозорості як засобу розвитку ефективних демократичних норм та інститутів, що є важливою складовою стабільності функціонування держави.

Прозорість державного управління, гарантуючи стабільність розвитку держави, здійснюється за рахунок збалансованих процедур та розвинених

демократичних механізмів комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості. За умови порушення таких демократичних механізмів суспільство має потенціал у повному обсязі реагувати, в іншому випадку відбувається згорання громадянського суспільства, що супроводжується громадською апатією та зниженням громадського контролю за органами державної влади. У такому контексті постає питання про стратегічну роль рекламної комунікалогії, яка формує певні суспільні стереотипи, стандарти та цінності реалізації державної політики, забезпечуючи транспарентні соціокультурні перетворення в суспільстві. Саме цей аспект є найменш розробленим у межах сучасної наукової традиції і потребує більш детального вивчення, що і являє собою один із перспективних напрямів його подальшого дослідження.

Список використаних джерел

1. **Анисимцев Н.** Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант / Н. Анисимцев // Проблемы теории и практики управления : междунар. журн. – 2001. – № 6. – Режим доступа : www.ptpu.ru/archive.htm.
2. **Дзялошинский И. М.** Манипулятивные технологии в СМИ / И. М. Дзялошинский. – Режим доступа : www.dzyalosh.ru/.../manipulyativnye-tehnolog.
3. **Feather J.** The Information Society: A Study of Continuity and Change. – London : Library Association Pub., 2012. – 212 p.
4. **Frantzich S. E.** Citizen Democracy: Political Activists in a Cynical Age / S. E. Frantzich. – Lanham, Md. : Rowman & Littlefield Publishers, 2009. – 235 p.
5. **Information Superhighway: An Overview of Technology Challenges.** Report to the USA Congress, 2013. – 158 p.
6. **The development** of communication research in Japan / К. Hidetoshi / ed. and transl. by Kato Hidetoshi. – Westport (Conn.), 2013. – 377 p.