

УДК 35.07

*В. І. Гуфковський,
кандидат наук з державного управління, науковий консультант,
Науково-дослідний центр правової інформатики Академії правових наук України*

ШЛЯХИ АДАПТАЦІЇ СВІТОВОГО ДОСВІДУ РОЗВИТКУ ТРАНСПАРЕТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ДО УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЙ

У даній статті досліджуються світовий досвід формування транспарентності публічної адміністрації та її сутність, розкриваються особливості сучасних інформаційних правовідносин та їх вплив на формування інформаційного суспільства в Україні.

In this paper we study foreign experience of forming transparent public administration, reveals the essence of transparency in public administration as a social phenomenon that describes the peculiarities of modern information relationships in the context of information society development and their impact on public administration.

Ключові слова: інформаційне суспільство, публічна адміністрація, державне управління, транспарентність.

Key words: information society, public administration, public administration, transparency.

ПОСТАНОВКА НАУКОВОЇ ПРОБЛЕМИ

Упродовж останніх десятиліть у більшості сфер людської активності відбувається перехід від порівняно гомогенного і стабільного середовища до складного, швидко змінюваного, плюралістичного та нестабільного суспільного ландшафту, де глобальні фактори, перетинаючи межі національно-державних кордонів, формують горизонт функціонування систем державного управління на національному рівні.

Світові трансформаційні процеси здійснюють багатоаспектний вплив на систему публічного адміністрування в Україні. Прискорені темпи змін викликають все більше нових проблем, для розв'язання яких традиційних способів управління вже недостатньо. Нові виклики вимагають як оновлення окремих компонентів державного управління, так і системи в цілому, шляхом впровадження масштабних інновацій випереджаючого характеру, природа і форми яких мають відображати соціетальні зрушення у неврівноваженому світі.

Постійна орієнтація державного управління на вирішення проблем у динамічному світі є базисом для трансгалузевого структурування і відповідно єднання диференціації адміністративної системи [1, с. 40].

Важливою складовою сучасних процесів став розвиток новітніх інформаційних технологій, які призвели до глобальних трансформацій у сфері комунікації та формування транспарентності відносин між всіма суб'єктами публічної адміністрації. Інформаційна революція докорінно змінює сучасне публічне адміністрування. Впровадження і розвиток електронного урядування в більшості країн світу ставить у центр загального процесу адміністративних реформ умови глобалізації

Отже, дотримання пріоритетів демократичного розвитку світового співтовариства, збереження і розширення прав людини, зокрема визнання життєво важливим нового права

людини — права на комунікацію, повинні стати важливою передумовою вироблення публічної політики і створення відповідних законів інформаційної ери. Оскільки повноцінне висвітлення діяльності органів виконавчої влади та процесів прийняття державних рішень є найважливішим інструментом побудови демократичного суспільства.

Зміни в системі державного управління розпочинаються із переконфігурування зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління. Досягнення суттєвого покращення якості та прозорості публічних послуг є ключовим завданням національних урядів, які прагнуть відновити та посилити власну легітимність і на цій основі довіру громадян. Адже саме задоволення зростаючих вимог та потреб громадян виступає сьогодні мірилом оцінки результатів їх роботи. Також під впливом поширення інформації відбувається зміна ментальності, що особливо актуально для посттоталітарних країн, до яких відноситься й Україна, що також потребує свого вивчення.

Слід враховувати, що відкритість, прозорість у наданні державних послуг зацікавленим особам сьогодні виступає загальноприйнятим стандартом у діяльності суб'єктів публічної адміністрації у багатьох розвинених країнах світу.

У цьому сенсі важливого значення набуває дослідження зарубіжного досвіду формування транспарентності публічної адміністрації, її місця і ролі в європейському і світовому інформаційному просторі. Це дозволить глибше зрозуміти характер і динаміку адміністративно-управлінських процесів та адаптувати певні моделі до української практики державного управління.

СТАН НАУКОВОГО ОСМИСЛЕННЯ ПРОБЛЕМАТИКИ

Транспарентність державного управління не була предметом спеціального дослідження у вітчизняній науці, хоча

деякі аспекти цієї проблеми отримали висвітлення у вітчизняній і зарубіжній літературі. Значущим чинником розвитку вітчизняних досліджень транспарентності стали публікації книг Р. Дарендорф, Г. Саймона, М. Олсона.

Проблематика управлінської комунікації, включаючи вивчення питань мотивації індивіда як партнера публічної влади, функцій інформаційної "прозорості" та взаємодії у системі державного управління, простежується в роботах Пашко Л.А., Олуйко В.М. Проблема впливу транспарентності на зміну технологій адміністративної комунікації розглядалася в дослідженнях М.М. Афанасьєва, П. Дракера, Е. Тоффлера. Загальні проблеми інформаційної політики держави ставилися в роботах Р.А.Калюжного, В.С. Цимбалюка. Значна література присвячена проблемі інформаційного забезпечення державного управління. Найбільш істотні дослідження Н.Р.Нижник, Н.В.Гудими.

Слід зазначити, що світовий досвід формування транспарентності з точки зору науки державного управління в контексті розв'язання проблем формування інформаційного суспільства вивчені ще недостатньо.

Мета цієї статті — дослідити зарубіжний досвід формування транспарентності публічної адміністрації та оцінити перспективи його застосування в управлінській комунікації України.

ЗАВДАННЯ СТАТТІ, НЕОБХІДНІ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЇЇ МЕТИ

1. Надати визначення, розкрити сутність транспарентності публічної адміністрації як соціального феномену.
2. Розглянути еволюцію розвитку транспарентності та розкрити зміну видів і форм інституціоналізації транспарентності публічної адміністрації в умовах транзитивного суспільства.
3. Дослідити зарубіжний досвід формування транспарентності публічного адміністрування та на його основі запропонувати рекомендації щодо вдосконалення інформаційного обміну в процесах державного управління в Україні.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

Транспарентність як соціальне явище — це такий стан інформованості (наявність повного, достатнього і достовірного знання) про ту чи іншу діяльність (її об'єкти або результати), який дозволяє будь-якому зацікавленому суб'єкту мати повне уявлення про них.

Фактично транспарентність як інформаційний процес — це сукупність відносин з доступу до інформації, які за необхідності вимагають правового регулювання. Органи публічної адміністрації створюють норми, спрямовані на врегулювання цих відносин, які, будучи спорідненими за своїм характером і в той же час різновидом інформаційних відносин, можуть бути згруповані в інститут права (інститут транспарентності) [2, с. 13].

Транспарентність у публічній адміністрації може розглядатися як державно-правовий інститут, на основі якого виникає адміністративно-правовий режим, що складається із сукупності правовідносин з приводу доступу різних суб'єктів, що зацікавлені їх інформацією з належною повнотою, достатньою точністю і достовірністю.

Розглянемо, з чого почалося зародження інституту транспарентності. Слід відзначити, що історично першою виникла потреба не в отриманні інформації, а в збереженні її в таємниці. Пізніше виникнення держави послужило причиною і одночасно каталізатором, який сприяв виникненню впорядкованих і стійких дій (появі відповідних відносин) з отримання інформації. У той же час держава проводила

політику приховування інформації про свою діяльність у вигляді засекречування відомостей військового, фінансового, політичного та ін. характеру, якими володіли носії державної влади. Наслідком цього стало те, що формування інституту таємниці інформації у державному управлінні почалося з інституту державної таємниці. Протягом багатьох століть з початку розвитку людської цивілізації транспарентність як явище виявлялася тільки в діяльності держави щодо управління країною. Цей час можна охарактеризувати як стан закритості інформації.

Потреби членів суспільства в отриманні інформації різного роду стали активно культивуватися з винаходом книгодрукування і подальшим поступовим розширенням кола освічених людей (становленням системи масової освіти). Пізніше боротьба за природні права і доступ до влади, яка спочатку призвела до переходу в багатьох державах від монархій до республік, а пізніше від авторитаризму до демократизму, зажадала інструментів масового доступу до інформації, якими стали засоби масової інформації (в їх першопочатковому поданні у вигляді газет). Так виникла сфера транспарентності, в якій діяльність держави виступила вже об'єктом.

У результаті боротьби за так звані інформаційні права формувались норми, що дійшли у майже незмінному вигляді до сучасного права. З одного боку, широке визнання отримали права на вільне вираження думки і вільне використання інформації. З іншого боку, визнавалась можливість звуження таких прав. Це породило період активного формування блоку норм, спрямованих на охорону та захист інформації.

Останніми технологічними революціями в царині інформаційних відносин стали поява телебачення, глобальної інформаційної мережі (Інтернет), бездротової передачі даних та ін. Тобто відбулася "інформаційна революція". У результаті у світі посилюються тенденції, які існували до цього часу, і виникли нові "глобальні тренди". У їх числі можна назвати перехід до інформаційного суспільства, демократизацію держав у всьому світі, посилення глобалізації світу в усіх сферах взаємодії, визнання інформаційного компонента механізму функціонування державного управління основоположним. З даними тенденціями пов'язано також формування транспарентності в приватних відносинах і відносинах щодо здійснення демократичних процедур.

Аналіз історичного розвитку інституту транспарентності засвідчив, що відбувся перехід від панування таємниці інформації до пріоритету транспарентності. Однак ресурс для розширення транспарентності ще далеко не вичерпаний. Тенденція проникнення транспарентності в різні сфери суспільного життя зберігатиметься доти, доки явище "фактичної таємниці" не буде зведено до мінімально можливого обсягу.

Аналіз світового досвіду демонструє, що трансформація параметрів державного управління у системі координат "врядування" робить концепт "відповідальності" ключовим у забезпеченні відкритості та підзвітності державного управління. Водночас підтримка балансу між необхідністю забезпечення національної безпеки та збереження відкритості, а також напрацювання механізмів узгодження різних форм підзвітності стає викликом для більшості національних урядів у новому глобальному середовищі.

Таким чином, в умовах ускладнення глобальної соціальної архітекτονіки актуалізується завдання пошуку нових механізмів взаємодії державних органів і громадськості, забезпечення транспарентності й підзвітності в державному управлінні. Відходить у минуле притаманний адміністра-

тивно-бюрократичній моделі ізоляціонізму у діяльності державного апарату. Йому на заміну поволи приходять більша прозорість та більш гнучкі форми підзвітності державних органів. Такі зміни підживлює інформаційна революція, що створює базу для розвитку нових інституційних форм, зв'язків і мереж.

Формується нова культура і новий стиль роботи державних інституцій з орієнтацією на вимоги і потреби населення, підвищення відповідальності за справедливий розподіл послуг і ресурсів. Оцінка діяльності інституцій залежить нині від рівня задоволення громадян державними послугами, ступеня довіри суспільства до держави і реальних можливостей брати участь у розробці й ухваленні державно-управлінських рішень [3, с. 23—25].

Розглянемо зарубіжний досвід формування транспарентності публічної адміністрації.

Досвід країн ОЕСР показує, що більша відкритість і підзвітність може чинити позитивний вплив на виконання державних завдань і функцій, зокрема сприяти раціоналізації державних витрат. Культура інформаційної відкритості та підзвітності також допомагає підтримувати високі стандарти доброчесності державного управління та боротись з корупцією.

Затвердження інституту транспарентності є багаторічною тенденцією для великої групи розвинених країн, суспільно-державний устрій яких прийнято називати ліберально-демократичним. Родоначальником цього інституту вважається Швеція, де ще в 1766 р. був прийнятий Закон про свободу видань. Так, у Швеції з її давньою традицією відкритості держави рівень корупції — один з найнижчих у світі. Прозорість і підзвітність є двома ключовими принципами у Шведській системі управління. Усі громадяни мають гарантований Конституцією доступ до офіційної інформації з 1766 р. Засекречування інформації має жорсткі обмеження. На додаток до цього державні службовці мають право розкривати урядові документи для засобів масової інформації, а ЗМІ заборонено відкривати свої джерела. Такий унікальний захист державних службовців створює екстраординарно відкриту систему [4, с. 52—56].

За Швецією послідували Фінляндія (Закон про відкритість публічних документів, 1951 р.), США (Закон про свободу інформації, 1966 р.), Данія (Закон про доступ до адміністративних документів, 1970 р.), Норвегія (Закон про гласність в адміністративному управлінні, 1970 р.), Франція (Закон про доступ до адміністративних документів, 1978 р.), Нідерланди (Закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління, 1978 р.), Австралія (Закон про свободу інформації, 1982 р.), Канада (Закон про доступ до інформації, 1982 р.), Нова Зеландія (Закон про адміністративну інформацію, 1982 р.), Австрія (Закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів, 1987 р.), Бельгія (Закон про розкриття адміністративного управління, 1994 р.), Республіка Корея (Закон про розкриття інформації публічних органів, 1996 р.). Багато з цих законів впродовж наступних років піддавалися багаторазовому коригуванню.

В європейських країнах в основі ідеології транспарентності лежить погляд на людину не лише як на громадянина та виборця, але і як на споживача і клієнта зі своїми вимогами та очікуваннями [5, с. 134—140]. За ним стоять наполегливі спроби змінити ціннісні орієнтири, які склались у роботі державно-управлінських інституцій, і поставити у центр діяльності держави такі принципи: орієнтація на споживачів; стандартизація послуг; відкритість і підзвітність; вплив громадян на роботу державних органів, вибір і консультації;

економія ресурсів; оцінка результатів виконання; оскарження неправильних дій; тренінги для державних службовців щодо надання послуг споживачам та забезпечення внутрішньої мотивації дотримання стандартів якості.

Рух за доступність інформації у державному секторі розпочався наприкінці 1980-х років, коли Велика Британія впровадила "Громадянську Хартію" (Citizens Charter) з особливим наголосом на доступності якісних послуг для громадян. У цьому офіційному документі містились чіткі стандарти обслуговування, на які можуть розраховувати громадяни практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства, та механізми компенсації у випадку їх недотримання. На державні органи покладалась відповідальність щодо забезпечення дотримання встановлених стандартів та об'єктивної інформації про діяльність органів публічного адміністрування.

Надзвичайно цікавим є досвід Японії, яка ще у 2001 р. стала 14-ою державою світу, де принцип транспарентності (прозорості) адміністративно-державного управління, відкритості його для широкого контролю з боку суспільства закріплений в якості правової норми Законом про оприлюднення інформації, що належить адміністративним органам. Він набув чинності з 1 квітня 2006 р. Тобто Японія увійшла до числа країн, що приймають заходи щодо розвитку механізму громадського контролю за органами виконавчої влади. Одночасно визнавши право будь-якої людини на отримання відомостей, що стосуються адміністративно-державного управління, японське законодавство водночас залишає керівникам адміністративних органів широкі можливості для контролю за поширенням управлінської інформації та її приховуванням.

Японські законодавці, визнавши право будь-якої людини на отримання документів про стан адміністративно-державного управління країни, разом з тим, суттєво обмежили перелік організацій, зобов'язаних розкривати приналежну їм інформацію. Керівникам адміністративних органів надані широкі права у вирішенні питання, яка інформація підлягає, а яка не підлягає розголошенню [6]. На наш погляд, українським законодавцям корисно ознайомитися з японською практикою перетворення політики транспарентності в працююче законодавство.

Про рівень відкритості та транспарентності публічної адміністрації в Україні свідчать, перш за все, дані міжнародних організацій. Міжнародна правозахисна організація Freedom House у квітні поточного року опублікувала доповідь "Свобода преси-2010: Глобальне дослідження незалежності медіа". Україна в ньому названа країною з "частковою свободою", вона ділить разом з Мексикою та Кувейтом 115-е місце в рейтингу з 196 держав, повідомляє "Коммерсант".

У доповіді Freedom House стверджується, що рівень свободи медіа на Україні порівняно з 2008 р. підвищився. У рейтингу Freedom House Україна зайняла 115-е місце, піднявшись на дві позиції в порівнянні з минулим роком (117-е місце). За рівнем свободи преси експерти Freedom House відносять Україну до категорії "частково вільних" країн, куди також входять Туреччина, Румунія, Індія, Монголія і практично всі держави Південної Америки. На думку фахівців Freedom House, це свідчить про те, що держава не має прямого впливу на інформаційну політику медіа. Найгірший стан транспарентності публічного адміністрування у Бірмі, на Кубі, в Ірані, Лівії, Північній Кореї, при цьому в останню десятку потрапили три колишні республіки СРСР — Білорусь, Узбекистан і Туркменія [7].

Серед країн СНД слід позитивно відмітити розвиток інституту транспарентності в Казахстані. Для ілюстрації на-

ведемо такий приклад. Для збільшення прозорості та підзвітності компаній, що працюють у нафтогазовому та гірничорудному секторах, і стимулювання ефективного використання ресурсів Казахстан підтримує і веде роботу із застосування ініціативи Великобританії з розвитку прозорості діяльності видобувних галузей. У жовтні 2005 р. був підписаний Меморандум про взаєморозуміння щодо ініціативи прозорості в Казахстані. На даний момент до Меморандуму приєдналися 38 видобувних компаній Казахстану і 52 асоціації неурядових організацій, що представляють інтереси більше тисячі громадських організацій Казахстану. До Меморандуму приєдналися всі організації і компанії в Казахстані. З метою максимальної відкритості та спільного для всіх доступу до інформації, запущений проект "електронного уряду". Вже в повному обсязі функціонує портал "електронного уряду", націлений на забезпечення більшої відкритості й прозорості при прийнятті державних рішень і відповідно їх підконтрольності суспільним інститутам. Розроблено електронну систему державних закупівель, завершено інформаційний етап розвитку інфраструктури "електронного уряду", який передбачає надання 933-х електронних інформаційних послуг.

Окрім того, у Казахстані створені Центри обслуговування населення за принципом "одного вікна", які будуть надавати більше 50-ти видів послуг з видачі різних документів населенню. Всі ці заходи дозволяють зменшити бюрократичні зволікання, зводять до мінімуму особистий контакт суб'єктів підприємництва та контролюючих органів, роблять роботу уряду більш прозорою. Як зазначено Європейською комісією, їхня діяльність може слугувати зразком для наслідування, у тому числі для аналогічних організацій європейських країн [8].

Однією з невирішених актуальних проблем розвитку транспарентності та ефективного формування, реалізації державної політики розвитку інформаційного суспільства залишається відсутність офіційно визнаної національної системи індикаторів (показників) оцінки цих процесів та в цілому системи вимірювання стану розвитку інформаційного суспільства в Україні [9].

ВИСНОВКИ

За результатами дослідження сутності транспарентності та аналізу світового досвіду модернізації державно-управлінських систем зробимо такі висновки.

1. Зарубіжний досвід у цій сфері, на наш погляд представляє, інтерес і для України, незважаючи на значні відмінності у вихідних позиціях різних країн. Цей досвід може бути використаний в українських реаліях.

2. В українському законодавстві принцип транспарентності й механізми його реалізації відображені не повною мірою. Незважаючи на сучасний розвиток електронної цивілізації та стан формування інформаційного суспільства в Україні діє чинний Закон України "Про звернення громадян". Цей Закон, на жаль, до цього часу не містить норми, що надавала б можливість громадянам звертатися та отримувати відповіді на звернення до органів державної влади, надісланих не в "традиційному" письмовому вигляді, а в електронному вигляді.

Об'єктивний погляд на транспарентність переконує, що процес публічного адміністрування потребує забезпечення широкої відкритості діалогу між державою та суспільством, прозорості принципів сторін державно-управлінської діяльності. Причому, на погляд автора, цілком доцільно закріпити інститут транспарентності законодавчо, що вже впроваджено в низці розвинутих країнах світу.

3. Процес державного управління в Україні в цілому має досить високий рівень транспарентності у порівнянні з нещодавнім адміністративно-командним минулим нашого суспільства. Але цей рівень явно нижче тих параметрів, які існують в країнах з ліберально-демократичною політичною системою. Цей рівень не задовольняє і потреби зростаючого громадянського суспільства, а отже, відстає від природних демократичних інтересів і запитів громадян. Недостатній рівень транспарентності діяльності державних органів не сприяє, а швидше за все гальмує необхідне наростання взаємодії державних та громадських структур. Тому удосконалення інституту транспарентності є дієвим засобом модернізації державного управління, посилення демократії, підвищення рівня довіри суспільства до держави і апарату управління.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ НАУКОВИХ РОЗВІДОК

В Україні широко користуються результатами оцінок різних міжнародних організацій, сформованих на базі різних підходів та методик, що не враховують особливості нашої країни, її визначальних документів з питань розвитку інформаційного суспільства. Тому серед пріоритетних напрямів державної політики розвитку інформаційного суспільства, визначених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 № 653-р "Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007—2015 р.", є розробка Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства, в якій має знайти відображення механізм оцінки стану транспарентності публічної адміністрації, що буде показником ефективності та відкритості її функціонування.

Література:

1. Романов В.Л. Социальная самоорганизация и государственность. — М.: Изд-во РАГС, 2003. — 236 с.
2. Гунин Д.И. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. канд.юр. наук. / УГЮА. — Е., 2008. — 30 с.
3. Лобанов В.В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // Организация государственной службы: Темат. сб. ст. — 2000. — Вып. 10. — С. 19—27.
4. Kamarck Elaine C. Global Government Innovation / The Fifth Global Forum On Reinventing Government. — Mexico City, 2003. — 62 p.
5. Агеев О.В., Устинкин С.В. Бюрократия и политика: учеб. пособ. — Нижний Новгород, 2003. — 252 с.
6. Анисимцев Н.Н. Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант // Международный журнал "Проблемы теории и практики управления". — 2001. — № 6: / <http://www.ptpu.ru/archive.htm>.
7. Украина обогнала Россию по свободе прессы: <http://www.rosbalt.ru/2010/04/30/733132.html>
8. Официальный сайт Президента Республики Казахстан: <http://www.akorda.kz>.
9. Проект Доповіди Кабінету Міністрів України про стан та перспективи розвитку інформатизації та інформаційного суспільства в Україні за 2009 рік: <http://www.dki.gov.ua>.
10. Нижник Н.Р., Пашко Л.А., Олуйко В.М. Стратегія державного управління в Україні: теоретичні аспекти // Стратегія розвитку України. — 2004. — № 1—2. — С. 108—120.

Стаття надійшла до редакції 18.05.2010 р.