

УДК 32**Взаимодействие государственных органов и общества в КНР
в рамках Регламента об открытой государственной
информации: политико-правовой аспект****Ткаченко Татьяна Валерьевна**

Магистр политологии, абитуриент аспирантуры,
Российский государственный гуманитарный университет,
117534, Российская Федерация, Москва, ул. Кировоградская 25;
e-mail: arspersone@mail.ru

Аннотация

Развитие информационных технологий в сфере коммуникаций между государством и обществом остается важным нарративом во многих странах. Более того, становится поддержкой для других направлений развития государства, в том числе экономического, культурного, технологического и политического. Китай, поддерживая свою приверженность быстрому экономическому росту, активно внедряет различные политические эксперименты. Данная статья посвящена одному из значимых изменений публичной политики Китая – Регламенту об открытой государственной информации, документу, принятому Государственным Советом КНР в качестве дорожной карты для государственных органов в информационном взаимодействии граждан. Статья рассматривает основные теоретические и практические аспекты институционализации подобной коммуникации. В первую очередь, автор рассматривает инструментальные цели, ставшие стимулом к более открытому и транспарентному политическому процессу на территории Китайской Народной Республики. Во-вторых, работа обобщает практические сложности, с которыми столкнулась реализация данной политики на территории КНР. Сравнительный анализ двух редакций позволяет определить стратегию дальнейшего развития политической инициативы. Наконец, выявлены новые вызовы, создающие препятствия для равномерной реализации политики, а вместе с этим возможные пути их решения.

Для цитирования в научных исследованиях

Ткаченко Т.В. Взаимодействие государственных органов и общества в КНР в рамках Регламента об открытой государственной информации: политико-правовой аспект // Теории и проблемы политических исследований. 2024. Том 13. № 6А. С. 81-87.

Ключевые слова

Китайская Народная Республика, цифровизация, политическая коммуникация, общество, социальная ответственность.

Введение

Регламент об открытой государственной информации (Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information; 中华人民共和国政府信息公开条例) является особой политико-правовой базой на территории Китайской Народной Республики, направленной на формализацию коммуникаций между органами государственной власти и населением. Первоначальной целью внедрения подобной практики было улучшение антикоррупционных действий. Коррупция наносит ущерб государственному управлению и в целом снижает общий уровень эффективности работы государственного аппарата. В КНР вопрос максимизации уровня эффективности управления стоит остро, поскольку это одно из важнейших условий поддержания экономического развития страны. Китай продемонстрировал ускоренный экономический рост за последние два десятилетия благодаря реформам и активной глобальной интеграции. Более того, в настоящее время КНР демонстрирует огромный потенциал развития в области современной глобальной экономики [IMF Staff Completes 2024 Article IV Mission to the People's Republic of China, [www](http://www.imf.org)], который активно поддерживается курсом Коммунистической партии Китая.

Основная часть

Коммуникация на основе Регламента претерпела существенные изменения. Однако в теоретическом осмыслении можно выделить ключевую особенность. В основе она является асимметричной, поскольку государственные органы обладают преимущественным правом публикации государственной информации. С развитием коммуникации между этими акторами на онлайн-площадках этому также способствует техническое неравенство между коммуникатором и реципиентами.

Сопоставляя эти факторы, информационный обмен между обществом и государственными органами может рассматриваться через модель агента-принципала. Эта концепция объясняет происхождение коммуникации между агентом – представителем государственной администрации и принципалом-гражданином. Отношения между ними определяются тем, что принципал возлагает на агента обязанности по представлению гражданских интересов в процессе государственного управления. Государственный служащий также находится под контролем общества, которое следит за соблюдением необходимого процесса устойчивого управления. Важно отметить, что процесс общественного контроля основывается на информации, предоставляемой государством [Groenendijk, 1997].

Таким образом, это двусторонняя коммуникация. Со стороны граждан информация будет глубокой и подробной, поскольку она напрямую связана с изначальной идеей установления отношений «агент – принципал»: представлением интересов общества в ходе реализации политики. Однако зачастую поток информации от государственных органов может быть ограничен, поскольку агент, получив официальное положение и определенную власть, может определять характер подобной коммуникации исходя из целей. Следовательно, поддержка информационной асимметрии позволяет агентам создавать безопасную среду для своих действий, снижая возможность общественного контроля [там же].

Несмотря на это, инициатива внедрения формализованных правил, увеличивающих не только информационную осведомленность граждан Китая о политике органов власти, но и

создание возможности обратной связи, имеет конкретную инструментальную цель – поддержание экономического развития, поэтому высшее руководство КНР заинтересовано в улучшении Регламента об открытой государственной информации в теоретическом и практическом значении.

Институционализация государственной публичной коммуникации в рамках Регламента

Институционализация взаимодействия между органами государственной власти и населением страны в Китае берет своё начало в начале 2000-х годов. В 2007 году, согласно докладу директора Китайской программы Миньсинь Пэй на Форуме Карнеги, остроту проблемы коррупции в стране было сложно определить из-за невероятного количества препятствий на пути исследования. Тем не менее, уже тогда Миньсинь Пэй признавал, что это один из самых серьезных политических вызовов государства, который может угрожать будущему. Статистика оказалась неутешительной, поскольку увеличился не только масштаб денежного выражения взяточничества, но и уровень вовлеченности в него государственных чиновников. Это привело к политическому требованию разработать эффективную систему управления в стране. Одной из главных причин серьезных проблем стала неэффективность реализации антикоррупционных мер из-за недостаточного уровня прозрачности политического процесса [Chen, 2007].

В связи с этим был сформулирован внутренний запрос на повышение прозрачности. Первое официальное предположение о необходимых изменениях в сфере прозрачности было сделано в 1988 году, когда Секретариат ЦК КПК предложил раскрыть все административные правила, процедуры и решения для укрепления социалистической демократии [Liu, 2010]. Дебаты о создании специальных правил, регулирующих открытость деятельности государственных органов, велись среди политических акторов КНР около 20 лет [Horsley, 2008]. Итоги этого процесса породили вопрос о том, можно ли считать, что это был лишь перенос (или имитация) системы раскрытия информации из западных стран.

Однако до введения практики раскрытия правительственной информации на государственном уровне в Китае существовали местные экспериментальные примеры примерно в 30 провинциях и крупных муниципалитетах [Asia Disclosed: A Review of the Right to Information across Asia, 2015]. Подобный длительный период обсуждения и отслеживания эксперимента на уровне провинций впоследствии привел к тому, что в 2003 году появилась конкретная политическая программа Госсовета по внедрению системы прозрачности на национальном уровне. В данном случае именно государственная инициатива стала движущей силой изменения информационного обмена между обществом и правительством, хотя различные местные и международные организации, особенно ВТО, а также антикоррупционные общественные движения также внесли свой вклад в повышение уровня прозрачности.

Создание доступа к правительственной информации требовало большего, чем сбор статистических данных об опыте на провинциальном уровне. Именно поэтому начался диалог государственных структур с привлечением международных экспертов Йельского университета. Таким образом, данный Регламент представляет собой обобщение национального и международного опыта в области прозрачности политического процесса [Horsley, 2008]. В результате раскрытие государственной информации можно представить как интерпретацию

западных практик с учетом китайской специфики, что, очевидно, нельзя рассматривать как попытку неадаптированного подражания существующим механизмам.

Первая версия была представлена в 2007 году и окончательно вступила в силу 1 мая 2008 года. Введение основополагающей правовой базы обмена информацией можно рассматривать как начало современной прозрачной связи государства и общества в КНР. Основными целями были повышение уровня прозрачности политического процесса для борьбы с коррупцией, стимулирование социально-экономической активности граждан и обеспечение законности государственного управления. Для их достижения основной задачей было обеспечение открытого доступа к правительственным отчетам, документам и базам данных. В соответствии с ним китайское правительство всех уровней обязано раскрывать правительственные документы, составленные или полученные в ходе выполнения своих обязанностей. В рамках правил были перечислены определенные категории документов, хранящихся в правительственных файлах, которые должны были быть опубликованы государственными учреждениями и другими организациями, выполняющими государственные услуги [Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information, 2007].

Были разработаны три исключения для раскрытия документов: если это государственная тайна, коммерческая тайна или если это противоречит принципу конфиденциальности. Более того, запрещалось разглашать любую информацию, которая может угрожать государственной, общественной, экономической безопасности или социальной стабильности. Следует отметить, что за первые восемь лет с момента введения этих правил общее количество запросов от населения на получение информации для апелляций и судебных разбирательств удвоилось [Asia Disclosed: A Review of the Right to Information across Asia, www].

Однако первая редакция Регламента в практическом отношении принесла неоднозначные результаты. Это было вызвано несколькими факторами. Во-первых, отсутствие профессиональной переподготовки государственных кадров приводило к низкому качеству обработки запросов среди граждан, неправомерным отказам или случайным нарушениями конфиденциальности [Yu, 2011]. Во-вторых, размытые правовые формулировки позволяли создавать множество практических трактовок, в частности для сокрытия той или иной информации со стороны государственных органов [Caraligo, www]. В-третьих, формальное выполнение требований стало широкой тенденцией. В частности, государственная информация, предоставляемая обществу, носила поверхностный характер, не позволяя оценить реальные результаты той или иной реализуемой политики [Finder, 2014].

Наконец, с точки зрения правительства, недостатки первой редакции имели существенные проявления. В некоторых провинциях механизм был признан неработоспособным, кроме того, были зафиксированы случаи недобросовестной проверки конфиденциальности, что привело к рассекречиванию информации, относящейся к государственной тайне [Opinions of the General Office..., www]. Это стало стимулом к дальнейшему реформированию политико-правовой базы, и обновленная редакция была принята в 2019 году.

Новые положения имели ряд ключевых изменений. Это привело к существенным изменениям в Положении. Современные условия раскрытия информации, во-первых, увеличивают масштаб предоставляемых данных, а во-вторых, вносят пояснения и уточнения, чтобы не допустить расплывчатых формулировок со стороны органов местного самоуправления, а также других органов власти. Кроме того, внедрена система проактивных действий органов власти в этой области, поощряя децентрализованное улучшение процесса

[Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information, www].

Заключение

В целом, процесс реализации Регламента об открытой государственной информации совершила заметный сдвиг в сторону большей открытости правительственной информации. Согласно индексу восприятия коррупции, в 2020 году Китай занял 78-е место из 180, набрав 42 балла из 100. Однако можно отметить снижение числа людей, считающих коррупцию серьезной проблемой в стране. Та же тенденция прослеживается и в отношении числа людей, которые сталкивались со взяточничеством в 2020 году (28 процентов). На данный момент за последние года показатели колеблются у референтного значения в 45 [Transparency in China, www].

Между тем одним из важных элементов результатов улучшения раскрытия правительственной информации является рост политического участия граждан. Прежде всего, это связано с тем, что государственная инициатива способствует росту интереса жителей к политической жизни страны. Так, многие ученые изучали взаимосвязь между прозрачностью политического процесса и уровнем общественного участия на основе данных опросов чиновников и граждан. Результаты показали значимость нового законодательства, поскольку уровень прозрачности не только повысился, но и стимулировал представителей гражданского общества к участию в политическом процессе, особенно в сфере экологии и трудовых отношений [Stromseth et al., 2017]. Возможность доступа к информации привлекает заинтересованные стороны, так как она является важнейшим элементом внедрения повестки дня в процесс принятия решений.

Однако анализ общего развития показывает, что реализация остается неравномерной. Ведущую роль в этом играет иерархическая мотивация сверху вниз, когда государственная инициатива сталкивается с непониманием на местах. Несомненно, даже в этом процессе есть исключения, выражающиеся в активном участии местных бюрократов и даже внедрении инициатив снизу, однако практической реализации пока не удалось достичь правового духа, закрепленного в нормативных актах 2019 года.

Библиография

1. Asia Disclosed: A Review of the Right to Information across Asia. Article 19. 2015. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/5643021b4.pdf> (дата обращения: 12.06.2024).
2. IMF Staff Completes 2024 Article IV Mission to the People's Republic of China // IMF. 2024. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/05/28/pr24184-china-imf-staff-completes-2024-art-iv-mission> (дата обращения: 12.06.2024).
3. Caraligo D. China's Transparency Reform: Is It for Real? // The Atlantic. 2012. URL: <https://www.google.ru/amp/s/amp.theatlantic.com/amp/article/264609> (дата обращения: 12.06.2024).
4. Chen W. Corruption in China: How Bad is It? // Carnegie Endowment for International Peace. 2007. URL: <https://carnegieendowment.org/2007/11/20/corruption-in-china-how-bad-is-it-event-1079> (дата обращения: 12.06.2024).
5. Finder S. How China Classifies State Secrets // The Diplomat. 23.12. 2014. URL: <https://thediplomat.com/2014/12/how-china-classifies-state-secrets> (дата обращения: 12.06.2024).
6. Groenendijk N. A. Principal-Agent Model of Corruption Crime // Law & Social Change. 1997. No. 27. P. 207-229.
7. Horsley J.P. China Adopts First Nationwide Open Government Information Regulations. Yale University, 2008. URL: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/Intellectual_Life/CL-OGI-China_Adopts_JPH-English.pdf (дата обращения: 12.06.2024).
8. Liu W. Approaching Democracy Through Transparency: A Comparative Law Study on Chinese Open Government Information. Yale University. 2010. 103 p.
9. Opinions of the General Office of the State Council on Further Strengthening Open Government Information Responding

- to Social Concerns in order to Raise Government Credibility. Yale University, 2013. URL: https://law.yale.edu/sites/default/files/china-law-documents/ch_2010_SCGO_Notice_on_Secrecy_Exam_in_OGI_Work.docx (дата обращения: 12.06.2024).
10. Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information. Yale University, 2007. URL: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/china/ogi_regulations_eng_jph_rev_9-11.pdf (дата обращения: 12.06.2024).
11. Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information // Yale University. 2019. URL: https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/china/2022-9-5_jph_rev_ogir.pdf (дата обращения: 12.06.2024).
12. Stromseth J. et al. China's governance puzzle: Enabling transparency and participation in a single-party state. Cambridge University Press. 2017. 325 p.
13. Transparency in China // Transparency International. 2023. URL: <https://www.transparency.org/en/countries/china> (дата обращения: 12.06.2024).
14. Yu W. Open Government Information: Challenges Faced by Public Human Resource Management // China International Journal of Public Administration. 2011. Vol. 34. No. 13. P. 883.

Interaction between government bodies and society in the PRC within the framework of the Regulation on Open Government Information: political and legal aspect

Tat'yana V. Tkachenko

Master of Political Science, Postgraduate Applicant,
Russian State University for the Humanities,
117534, 25, Kirovogradskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: arspersone@mail.ru

Abstract

The development of information technology in state-society communication remains an important narrative in many countries. Moreover, has become a support for other areas of state development, including economic, cultural, technological and political. China, while maintaining its commitment to rapid economic growth, has been actively introducing various policy experiments. This article focuses on one of China's significant public policy developments, the Open Government Information Regulations. A document adopted by the State Council of the People's Republic of China as a roadmap for government agencies in information interaction of citizens. The paper examines the main theoretical and practical aspects of institutionalization of such communication. First of all, the paper examines the instrumental goals that have become the impetus for a more open and transparent political process within the People's Republic of China. Second, the paper summarizes the practical difficulties encountered in the implementation of this policy in the territory of the People's Republic of China. A comparative analysis of the two editions allows us to identify a strategy for the further development of the policy initiative. Finally, new challenges that create obstacles to the uniform implementation of the policy are identified, and together with this, possible ways to solve them.

For citation

Tkachenko T.V. (2024) Vzaimodeistvie gosudarstvennykh organov i obshchestva v KNR v ramkakh Reglamenta ob otkrytoi gosudarstvennoi informatsii: politiko-pravovoi aspekt [Interaction between government bodies and society in the PRC within the framework of the Regulation on Open Government Information: political and legal aspect]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy*

Tat'yana V. Tkachenko

[Theories and Problems of Political Studies], 13 (6A), pp. 81-87.

Keywords

People's Republic of China, digitalization, political communication, society, social responsibility.

References

1. *Asia Disclosed: A Review of the Right to Information across Asia. Article 19. 2015.* Available at: <https://www.refworld.org/pdfid/5643021b4.pdf> [Accessed 12.06.2024].
2. Caraligo D. (2012) China's Transparency Reform: Is It for Real? *The Atlantic*. Available at: <https://www.google.ru/amp/s/amp.theatlantic.com/amp/article/264609> [Accessed 12.06.2024].
3. Chen W. (2007) Corruption in China: How Bad is It? *Carnegie Endowment for International Peace*. Available at: <https://carnegieendowment.org/2007/11/20/corruption-in-china-how-bad-is-it-event-1079> [Accessed 12.06.2024].
4. Finder S. (2014) How China Classifies State Secrets. *The Diplomat*. Available at: <https://thediplomat.com/2014/12/how-china-classifies-state-secrets> [Accessed 12.06.2024].
5. Groenendijk N.A. (1997) Principal-Agent Model of Corruption Crime. *Law & Social Change*, 27, pp. 207-229.
6. Horsley J.P. (2008) *China Adopts First Nationwide Open Government Information Regulations*. Yale University. Available at: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/Intellectual_Life/CL-OGI-China_Adopts_JPH-English.pdf [Accessed 12.06.2024].
7. IMF Staff Completes 2024 Article IV Mission to the People's Republic of China (2024). *IMF*. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/05/28/pr24184-china-imf-staff-completes-2024-art-iv-mission> [Accessed 12.06.2024].
8. Liu W. (2010) *Approaching Democracy Through Transparency: A Comparative Law Study on Chinese Open Government Information*. Yale University.
9. *Opinions of the General Office of the State Council on Further Strengthening Open Government Information Responding to Social Concerns in order to Raise Government Credibility* (2013). Yale University. Available at: https://law.yale.edu/sites/default/files/china-law-documents/ch_2010_SCGO_Notice_on_Secrecy_Exam_in_OGI_Work.docx [Accessed 12.06.2024].
10. *Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information* (2007). Yale University. Available at: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/china/ogi_regulations_eng_jph_rev_9-11.pdf [Accessed 12.06.2024].
11. *Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information* (2019). Yale University. Available at: https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/china/2022-9-5_jph_rev_ogir.pdf [Accessed 12.06.2024].
12. Stromseth J. et al. (2017) *China's governance puzzle: Enabling transparency and participation in a single-party state*. Cambridge University Press.
13. Transparency in China (2023). *Transparency International*. Available at: <https://www.transparency.org/en/countries/china> [Accessed 12.06.2024].
14. Yu W. (2011) Open Government Information: Challenges Faced by Public Human Resource Management. *China International Journal of Public Administration*, 34 (13), pp. 883.