Г.В.Пызина

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ КАК КАТЕГОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ

Этимологически понятие «транспарентность» (transparent, transparency) означает состояние прозрачности, ясности, явности для человеческого восприятия, а в человеческих отношениях – искренность, откровенность, отсутствие обмана. В науке эта категория связана со зрением, спектрографией, оптикой, фотографией, архитектурой (прозрачность окон), музыкой (применительно к музыкальным интонациям)[1]. В связи с широким распространением телекоммуникационных систем появилось понятие сетевой транспарентности, обозначающее физическую возможность восприятия пользователем распределения информационных ресурсов. В энциклопедии «Британика» понятие используется и в социально-политическом смысле, в контексте открытости и демократического контроля.

В словаре Вебстера транспарентность рассматривается как «степень открытости и подверженности корректировке законов, инструкций, соглашений, затрагивающих международную торговлю; уровень подотчетности и ответственности в государственном управлении»[2]. Здесь это понятие связывается, с одной стороны, с внешнеэкономической политикой, с другой – со сферой государственного управления, его подотчетностью и ответственностью перед обществом.

В Толковом словаре иноязычных слов Л.П.Крысина под понятием «транспарентность» подразумевается «не содержащий секретов и недомолвок, «прозрачный» для других»[3]. В словаре иностранных слов Е.Н.Захаренко, Л.Н.Комарова, И.В.Нечаева слово «транспарентность» фиксируется в значении «отсутствие секретности, доступность любой информации, без каких-либо ограничивающих стилистических помех»[4].

В целом концепция «транспарентности» формировалась в общем потоке европейской культуры и американской социальной фи-

[1] Австрийско-американский композитор Эрнст Кренек (1900 – 1991) среди прочих опусов написал сочинение «Одиннадцать транспаренций» для оркестра.

[2] Webster's Online Dictionary. http: // www.webstersonlinedictionary.org/definition/TRANSPARENCY.

[3] *Крысин Л.П.* Толковый словарь иноязычных слов. 5-е изд. М., 2003. С. 854.

[4] *Захаренко Е.Н., Комарова Л.Н., Нечаева И.В.* Новый словарь иностранных слов. М., 2003, С. 651.

лософии, а также теорий «научного» управления и администрирования.

Зарубежные исследования транспарентности весьма многочисленны. Анализ основных работ позволяет говорить о следующих подходах:

– рассмотрение транспарентности в связи с «информацией» (Д.Стиглиц);

– исследование транспарентности в контексте ответственности органов государственной власти и политического управления (Д.Лассен, Д.М.Балкин, А.Шедлер, Д.Фокс);

– анализ транспарентности в связи с эффективностью органов государственной власти и политического управления (Р.Б.Митчелл, Д.Торнтон, Д.Л.Броз и др.).

Для Д.Стиглица транспарентность есть не что иное как «другое название информации»[1]. Такое суждение несколько некорректно, поскольку возникает вопрос: о какой информации и для кого идет речь? Очевидно, что нет значимых соответствий между понятиями «прозрачности» и «информации». Так, секретная, привилегированная информация, информация посвященного лица – все могут иметь высокое значение, но эти формы информации никак не прозрачны по отношению к тем, кто лишен доступа к ним. Рыночная стоимость информации во многом противоположна ее прозрачности. Таким образом, прозрачность – не абсолютный, но переменный признак информации: прозрачность и информация не могут использоваться в одном смысле применительно к большинству решаемых задач.

Д.Лассен увязывает транспарентность со степенью политической ответственности и объемом государственного сектора в условиях политической системы демократического типа, интерпретирует институт политической ответственности как меру подконтрольности госорганов избирателям. Политическую ответственность характеризуют две важнейшие черты: политические транспарентность и конкурентность[2]. Политическая транспарентность рассматривается лишь как элемент более общего понятия, а именно – политической ответственности/подконтрольности.

Д.М.Балкин придает понятию «транспарентность» больший масштаб: он фактически охватывает этим термином понятия политической открытости и демократической ответственности. Он считает, что транспарентность объединяет три важнейших качества, границы между которыми на практике могут размываться, однако в теории

[1] *Stiglit D.* The Contribution of the Economics of Information to Twentieth Century Economics. Quarterly Journal of Economics, 1/5(4), November, 1441-78. P. 1466.

[2] *Lassen D.* Political Accountability and the Size of Government: Theory and Cross-Country Evidence. Copenhagen, 2000. P. 1.

знак равенства между ними поставить нельзя: 1) информационная составляющая предполагает открытость и доступность информации о политических деятелях, правительственных чиновниках и т.д., а также о принятых органами госуправления решениях. Эта транспарентность может простираться и дальше, выдвигая требования выяснения мнения общественности относительно целесообразности того или иного действия или раскрытия информации по конкретным вопросам, которой обладают государственные органы; 2) «партиципаторная» составляющая характеризует возможность субъекта участвовать в процессе принятия политических решений посредством представительства интересов или прямого участия; 3) перманентная подотчетность бюрократии закону или общественному мнению. Особенно явно она проявляется в тех случаях, когда бюрократия нарушает существующие нормативные правовые акты, а ее действия негативно сказываются на благосостоянии населения, затрагивает его жизненные интересы[1].

Применительно к госуправлению Р.Бухман, Дж.Пиотровски и Э.Смит, исследовавшие феномен прозрачности, выделяют два вида прозрачности – финансовую и прозрачность управления. *Финансовая прозрачность* подразумевает интенсивность и своевременность финансовых раскрытий, их интерпретации и распространения аналитиками и СМИ. *Прозрачность управления* подразумевает интенсивность раскрытий управленческих действий. Авторы, не склонные поддерживать тезис о необходимости высокой прозрачности, пришли к выводу, что прозрачность управления прежде всего связана с юридическим/судебным режимом, тогда как финансовая прозрачность в первую очередь обусловлена политическим режимом. В частности, финансовая прозрачность выше в странах, где экономика характеризуется низким государственным монопольным использованием предприятий и банков и невысоким риском государственной конфискации фондов фирм. Полученные исследователями результаты отличаются устойчивостью к включению в модель разнообразных дополнительных переменных[2].

А.Шедлер выделяет три измерения прозрачности: осуществление тех или иных мер, контроль и легитимацию[3]. А.Шедлер утверждает, что

---

[1] *Balkin J.M.* How Mass Media Simulate Political Transparency. http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/media01.htm

[2] Близкая классификация дана авторами статьи Р.Бухманом, Дж.Пиотровски и Э.Смит «Что детерминирует корпоративную прозрачность?». *Bushman R., Piotrowski J. Smith A.* What Determines Corporate Transparency? Journal of Accounting Research. 2004. Vol. 42. N 2.

[3] *Schedler A.* Conceptualizing Accountability // *Schedler F., Diamond L., Plattner M.* The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder, 1999. P. 14.

в отсутствие малейших санкций за демонстрируемое превышение полномочий нет никакого верховенства закона и ответственности[1]. Однако Д.Фокс считает, что такой подход к концептуализации транспарентности непоследователен: с одной стороны, кажется, что уже само по себе наличие механизмов прозрачности является достаточным условием для эффективного функционирования органов власти и управления; с другой – нуждается в дополнительных мерах воздействия. Если понятие прозрачности таким образом «встроено» в определение ответственности, то последнее рискует оказаться нечетким и размытым. Соединение в рамках одного термина средства (прозрачность) и цель (ответственность), утверждает Д.Фокс, мешает решить ключевую аналитическую проблему, которая заключается в необходимости объяснить условия, при которых прозрачность действительно становится эффективным фундаментом ответственности[2].

Р.Б.Митчелл считает транспарентность принципиальной характеристикой политической системы: она включает в себя открытость системы и процедуры принятия решений для внешних наблюдателей. В то же время он все же придает ей информационное измерение, а также предлагает сузить это понятие и рассматривать прозрачность лишь как некоторый объем доступной информации относительно функционирования и коллизий правящего режима. Р.Б.Митчелл подчеркивает, что транспарентность неоднородна, ее уровень неодинаков как в различных политических системах, так и в пределах одной системы. Транспарентность многоуровнева во времени и пространстве. Одни системы могут быть более транспарентными, другие – менее; в определенных случаях конкретный политический режим может быть более открытым в отдельных аспектах, чем другой; наконец, в течение определенного периода времени система может демонстрировать более высокий уровень транспарентности, нежели раньше и по сравнению с иными политическими режимами[3].

Д.Торнтон обращает внимание на то, что, изучая прозрачность в контексте эффективности, некоторые авторы иногда рассматривают эти концептуально отличные друг от друга проблемы (прозрачность и эффективность) вкупе друг с другом, что приводит к путани-

---

[1] *Schedler A.* Conceptualizing Accountability // Schedler F., Diamond L., Plattner M., The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder, 1999. P. 17.

[2] *Fox J.* Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion. Presented at «Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America». The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame. 2000. May 8 – 9. P. 3.

[3] *Mitchell R.B.* Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes. International Studies Quarterly (1998) 42. P. 110.

це. Прозрачность является средством, а не целью, которой служит эффективность. Если прозрачность не способствует повышению эффективности принимаемых мер, то, она как утверждает автор, не имеет никакого экономического обоснования. Свои выводы он убедительно продемонстрировал на примере кредитно-денежной и валютной политики государства.

В работе «Транспарентность политической системы и денежно-кредитные отношения» Д.Л.Броз придерживается распространенной и общей дефиниции: прозрачность политической системы означает открытость процесса принятия политических решений. В то же время, придерживаясь принципов политического реализма, он признает конкурирующие интересы и требования, свободное политическое соревнование различных альтернатив общественного развития, и главное – наличие независимых источников информации. Автор подчеркивает также, что противодействие этим демократическим механизмам, обеспечивающим прозрачность, будет для власти затратным и малоэффективным.

В «Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике: декларация принципов» Международного валютного фонда прозрачность понимается как среда, в которой цели политики, ее правовые, институциональные и экономические рамки, решения в сфере политики и их обоснование, данные и информация, связанные с денежно-кредитной и финансовой политикой, а также условия подотчетности агентств предоставляются общественности на основе принципов понятности, доступности и своевременности. Несмотря на узкоспециальный характер, это толкование прозрачности как некой «среды» является наиболее перспективным. Прозрачность – это не просто условие функционирования демократии, ее некий атрибут, это именно среда, которая продуцируется политической системой демократического типа, и одновременно поддерживает ее функционирование. Именно наличие этой среды позволяет формировать здоровые механизмы политической конкуренции и контроля общественности за осуществлением органами госуправления их властных полномочий.

Согласно Р.Митчеллу, прозрачность служит в обществе достижению одной из двух целей: оценке деятельности государственных органов в целом или оценке деятельности отдельных политических субъектов. Исходя из этого, ученый выделяет две модели политической транспарентности, ориентированные: 1) на эффективность (характеризует общие усилия властных элит, применяемые для достижения поставленных целей); 2) на согласие (подразумевает рассмотрение и оценку вклада отдельных политических акторов в выполнение своих обязательств перед населением).

Главное отличие между этими двумя типами заключается не в содержании информации, а в ее использовании. В первой модели информация, позволяет, во-первых, выяснить, насколько приближено общество к поставленной цели благодаря действиям власти; во-вторых, выявить ошибки, недочеты, требующие пересмотра решения с тем, чтобы добиться большего успеха в будущем. Во второй модели информация может использоваться, в частности, политической оппозицией и быть направленной на дискредитацию отдельных индивидуальных или групповых политических субъектов[1]. Правящие группировки во многих странах стремятся избежать подобного развития событий, и потому склоняются к первой, ориентированной на эффективность модели[2].

Субъект политики может руководствоваться различными оценками властных структур (в зависимости от групповой принадлежности, преследуемых целей, идеологии и т. д.). Эти оценки будут влиять на выбор стратегии поведения в политической среде, будь то поддержка на выборах определенного кандидата или иная форма выражения своих политических предпочтений, вплоть до протеста.

В методологическом отношении представляет интерес классификация базисных элементов прозрачности, выполненная К.Дро. Значимость этой работы состоит в операционализации понятия «транспарентность» и возможности его последующего использования в прикладных целях, эмпирических исследованиях прозрачности и открытости политического управления. К.Дро выделяет ряд ключевых концептов (на основе ассоциаций с прозрачностью): ясность, доступность, интеграция с другими решениями, логичность и рациональность, ответственность, правдивость и точность и открытость. Отдельные компоненты прозрачности, которые могут быть представлены и как цели, и как измерительные инструменты, описаны в табл. 1. Отдельные элементы этой структуры были использованы нами при оценке прозрачности органов государственной власти и политического управления, при анализе содержания их сайтов и базовых документов.

Таким образом, в зарубежной политической науке весьма обстоятельно рассматривается проблема транспарентности, хотя единой концепции понимания этого сложного общественно-политического феномена не существует. Систематизация выше обозначенных под-

[1] *Mitchell R.B.* Strategies of International Social Control. Changing Incentives, Opportunities or Values. Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association. San-Diego, 1996.

[2] *Mitchell R.B.* Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes. International Studies Quarterly (1998) 42. P. 113.

Таблица 1

Измерительные инструменты транспарентности

Ясность, отчетливость, чистота	**Доступность**
Понятность, постижимость, ясность	Наличие доступа для граждан к важным встречам с правительственными чиновниками
Недвусмысленный, точно выраженный	Наличие возможности запрашивать и получать у правительства документы
Легкость обнаружения, доступность	Доступность к детализированной документации и базам данных
Легкость зрительного (слухового) восприятия	Содействие двустороннему доступу к информации (заинтересованная сторона имеет доступ к правительственным документам и правительство имеет доступ к ценностям заинтересованных сторон)
Видимость, зримость (отсутствие скрытных намерений)	**Правдивость точность**
Точность, определенность, простота	Правдивый и точный
Минимум специальной лексики	«Неразбавленные» сообщения (соответствие получаемой информации фактическому ее содержанию)
Логичность, рациональность	**Ответственность (подотчетность)**
Рационально обоснованный план, ясный для заинтересованных сторон	Исследования, получившие независимые гарантии доверия
Приверженность научной обоснованности (надежность, здравость, развитость исследований)	Демонстрация пошагового приближения к заданной цели
Содержательность, стандартизованность, формализованность, гибкость, способность к расширению.	Показ связи между решениями и выполнением; т. е. этапность отчетов о действиях, а также изменений в стоимости и графике работ, объяснение произошедших изменений
Идентификация ясных моментов решения (и возможности участия)	Убеждение общественности
Способность отслеживания решений и мер в течение долгого времени	Способ своевременного ответа на вопросы заинтересованных сторон
Наглядность электронной информации (metadata) для всеобщей интерпретации	Обеспечение необходимого времени для обеспечения участия заинтересованных сторон
Использование доступных технологий в целях улучшения доступа к рассекреченным ранее закрытым данным	**Открытость (вовлечение) заинтересованных сторон**
Интегративность	Предоставление возможности заинтересованным гражданам открытого наблюдения за действиями правительства

Окончание табл. 1

Ясность, отчетливость, чистота	Доступность
Всесторонность (процесс полного разглашения)	Разрешение гражданам иметь доступ к принятию политических и управленческих решений
Формирование целостного представления о проводимой политике; демонстрация отдельного действия в контексте ранее принятых решений	Открытость бюджетного процесса
Объединение – описание в отдельном документе	Разрешение заинтересованным сторонам вносить альтернативные предложения в процесс принятия решений; уведомление о принятом решении
Обеспечение логически обоснованной системы ссылок пользователей в качестве дополнительной информации и источников для составляемых документов.	Обеспечение раннего уведомления о возможностях
Наличие детализированного оглавления и индексов	Поиск широкого спектра более ранних объектов по ключевым предложениям
	Обеспечение ясности и последовательности в сообщениях
	Обеспечение возможности влияния общественности
	Организация дружественных по отношению к пользователям каналов

ходов к исследованию транспарентности позволила нам выявить сущность данного понятия и выработать свое рабочее определение.

Транспарентность – это базовая характеристика среды политического управления, обеспечивающая развитие демократии, гражданского общества путем открытости политической системы, процедуры принятия политических решений и общественного контроля над деятельностью органов власти и управления.

Подводя итоги, отметим следующее.

Несмотря на возросшую актуальность проблемы транспарентности, большинство ученых, рассматривая проблему каждый под особенным углом зрения, в основном концентрируются на функциональном аспекте данного понятия, выстраивая в рамках своего исследования собственную концепцию транспарентности и подвергая научному анализу отдельную грань проблемы;

Зарубежные исследования в большей степени, чем российские, ориентированы на теоретико-методологический аспект исследова-

ния. Отечественные разработки имеют прикладной характер и в основном являются результатом обобщения политической практики.

Сегодня в науке транспарентность следует рассматривать с пяти взаимосвязанных позиций:

1) как отличительную черту и важнейший инструмент политической системы демократического типа;

2) как условие ответственного и эффективного политического управления;

3) как основной механизм противостояния теневым политическим явлениям и процессам;

4) как манипулятивную технологию;

5) в контексте ее пределов, главным образом факторов национальной и информационной безопасности;

Проблема транспарентности политического управления исключительно важна в условиях переходного периода, когда доступ населения к информации становится ключевым фактором общественного развития. Лишь благодаря расширяющимся возможностям политического участия различных социальных групп и неправительственных организаций, увеличивающейся ответственности и прозрачности власти, свободному потоку информации, пресечению криминализации политической деятельности можно улучшить качество жизни граждан и обеспечить успех процессу реформирования политической системы и государственного устройства;

Как один из элементов экономико-политического регулирования прозрачность не может выступать в качестве унифицированного инструмента в силу ярко выраженной структурированности управленческого пространства, и поэтому она, как правило, дифференцируется по отраслевому признаку. Существуют три сферы, охватывающие все административные отношения в государстве, где транспарентность насущно необходима: а) государственное управление (политический менеджмент); б) экономика (экономический менеджмент); в) правоохранительная деятельность (менеджмент контроля).

Введение механизмов прозрачности в систему политического менеджмента как на макро-, так и на микроуровне позволяет оформиться политической бюрократии в качестве своеобразного субъекта индустрии услуг, утверждая приоритеты гражданского над государственным, утверждая этические доминанты в политическом администрировании[1].

---

[1] См.: *Чуклинов А.Е.* Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления. http://lawportal.ru/doc/document.asp?docID=1114985.

Прозрачность в условиях становления современной российской демократии – это не только новое явление в общественно-политической жизни, но и новое слово в российской политической науке. Ее развитие и укоренение в отечественной политической теории будет зависеть не только от степени усвоения и творческого применения зарубежного опыта, но и главным образом от течения политического процесса, укрепления (или ослабления) демократических институтов.