

DOI 10.35775/PSI.2025.123.11.002

УДК 32

А.П. СЛЕПОВ

аспирант Южно-Российского института
управления – филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
Россия, г. Ростов-на-Дону
E-mail: slepovaleks@yandex.ru

ГЕНЕЗИС И КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ КАК КАТЕГОРИИ АНАЛИЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Введение. В современном социуме значительно возрастает внимание к качеству и результативности публичного управления, подотчетности власти и доступу граждан к официальной информации. Эти процессы усиливаются благодаря развитию цифровизации, информационно-коммуникационных технологий, росту требований к уровню открытости административных институтов и внедрению принципов «good governance». В данной связи значительно актуализируется категория «транспарентность», которая становится важным аналитическим инструментом для оценки функционирования органов государственной и муниципальной власти.

Современное исследование транспарентности демонстрирует наличие различных научных подходов к ее пониманию, от широких, системных трактовок до узких, исключительно в ракурсе информационно-коммуникационного свойства. Это указывает на необходимость теоретического анализа данной категории, выявления ее методологической природы, исторической эволюции и особенностей применения в государственном управлении.

Цель настоящей статьи – выявить генезис и методологические основания понятия «транспарентность», проанализировать зарубежные и отечественные подходы к его интерпретации и определить ключевые направления его применения в исследовании органов государственной и муниципальной власти.

Теоретические основы. Использованы проблемно-хронологический и сравнительно-правовой подходы, концептуальный анализ ключевых работ по теме статьи и отечественных исследований.

Результаты. Обосновано, что транспарентность – социально-политическая и правовая категория сложного, междисциплинарного характера. Выделены две линии интерпретации. Первая – широкая – как универсальная оценка качества власти (институциональная, кадровая, финансовая, процедурная открытость, подотчетность, участие) и вторая – узкая – как информационно-коммуникационная открытость внутри органов власти и во взаимодействии «власть – общество». Показано, что после 2000-х

цифровизация, рост роли данных и ИИ усилили смещение к узкой трактовке, но одновременно расширили инструменты общественного контроля.

Выводы. Доказывается, что транспарентность эволюционирует от широкой нормативно-институциональной рамки к инструментальной, информационно-коммуникационной модели; различия между зарубежной институционализацией и российской практикой определяют актуальную повестку методологического уточнения и правовой адаптации категории.

Ключевые слова: транспарентность, информационная открытость, государственное управление, подотчетность, *open government*, цифровизация, открытые данные, общественный контроль, *good governance*.

Введение. В современных условиях трансформации государственных институтов и усиления требований к их подотчетности категория «транспарентность» становится одной из ключевых в научном и управленческом дискурсе. Интерес к ней обусловлен не только ростом ожиданий общества в отношении открытости власти, но и усложнением механизмов государственного управления, цифровизацией, усилением антикоррупционных стандартов и развитием концепции «good governance». Однако, несмотря на широкую употребимость данного термина сегодня, его происхождение и теоретико-методологическая природа значительно глубже и сложнее, чем это может показаться на первый взгляд.

Транспарентность как категория обладает сложной теоретико-методологической природой и не может быть сведена к одному измерению. Она носит социально-политический характер, поскольку связана с распределением власти, механизмами общественного контроля и легитимацией государственных институтов; одновременно она имеет правовую природу, так как предполагает нормативное закрепление принципов открытости, подотчетности и доступа к информации. В то же время транспарентность является междисциплинарным конструктом, объединяющим подходы политологии, права, государственного управления, социологии, экономики и информационных технологий. Такая комплексность делает необходимым не только содержательный, но и историко-генетический анализ эволюции понятия.

Исторический путь развития категории транспарентности демонстрирует переход от широкого, системного понимания к более узкому, инструментальному. На ранних этапах транспарентность трактовалась как универсальная характеристика деятельности власти, включающая открытость процедур, ясность правил, предсказуемость решений, подотчетность и доверие. Однако с начала XXI века, особенно после 2000-х годов, под влиянием глобальных процессов цифровизации, роста роли информации и появления новых технологических инструментов (интернет, электронное правительство, большие данные, искусственный интеллект), понятие транспарентности начинает сужаться до информационно-коммуникационного измерения. Оно все чаще отождествляется с информационной открытостью, гласностью, доступностью данных,

цифровой подотчетностью, а также с обеспечением каналов обратной связи и участия граждан через электронные платформы.

Теоретические основы. Понятие «транспарентность» изначально возникло не в политико-правовой, а в экономической и финансовой сфере. Уже в середине XX века оно использовалось в работах, посвященных прозрачности финансовых рынков, учетной отчетности и механизмов контроля, а в 1980-1990-х годах термин закрепился в международных стандартах экономической политики (например, в рекомендациях МВФ и Всемирного банка). Постепенно термин выходит за рамки сугубо экономического дискурса и становится междисциплинарной категорией, применяемой в управлении, праве, политологии, социальной теории. Именно на этом этапе «транспарентность» приобретает статус аналитического инструмента, связанного с предсказуемостью правил, доступностью информации, подотчетностью и доверием.

Расширение смыслового поля изучаемой категории приводит к тому, что транспарентность начинает использоваться для анализа деятельности государственных институтов. Уже в 1990-х годах в зарубежной литературе формируется понятие *transparency of government* [8], охватывающее как финансовую прозрачность (*fiscal transparency*), так и более широкий нормативный принцип открытого управления (*open government*). Термин закрепляется в исследованиях публичной администрации, демократической теории, антикоррупционной политики, цифрового управления. Таким образом, «транспарентность» становится ключевой категорией оценки функционирования органов государственной и муниципальной власти, включая их информационную политику, процедуры принятия решений и механизмы подотчетности.

В отечественной научной традиции термин «транспарентность» начинает использоваться существенно позже, чем в зарубежных исследованиях. Если в международной литературе он активно применяется с конца XX века, то в российских научных работах он появляется лишь в 2000-х годах и входит в широкий научный оборот ближе к 2010-м. Более того, в российском контексте термин долгое время сосуществует с традиционными понятиями «открытость», «гласность», «информационная открытость», что препятствовало его самостоятельному методологическому оформлению. В результате парадокс: в мировой академической и нормативной повестке «*transparency*» давно стала базовым принципом государственного управления, тогда как в отечественной науке ее осмысление начинается сравнительно поздно и требует адаптации к национальному правовому и институциональному контексту.

Одним из первых фундаментальных исследований, в котором термин *transparency* был системно применен к государственным институтам, стала работа G. Kopits и J. Craig «*Transparency in Government Operations*» [10]. Авторы предложили концепцию фискальной транспарентности как совокупности принципов ясности бюджетных правил, доступности данных и предсказуемости государственных решений. Копитс и Крейг подчеркнули, что прозрачность – не просто публикация информации, а управленческая дисциплина, которая снижает

риски манипуляций, усиливает подотчетность и формирует доверие к государству. Этот подход заложил основу для последующих международных стандартов (например, Фискального кодекса прозрачности МВФ).

Вскоре термин получил нормативно-политическое измерение. В работе J. Stiglitz «On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse» прозрачность рассматривается как базовый демократический принцип, основанный на праве граждан на знание [12]. Стиглиц утверждает, что государство по умолчанию должно быть прозрачным, а любая закрытость требует специального обоснования. Здесь закладывается либерально-демократическая модель прозрачности, связывающая открытость власти с участием граждан, общественным контролем и качеством публичного дискурса.

Дальнейшее теоретическое развитие категории предложил Christopher Hood, один из ведущих исследователей государственного управления, в главе «Transparency in Historical Perspective» в сборнике «Transparency: The Key to Better Governance?», 2006, ред. Hood & Heald [9], он показывает, что прозрачность – понятие исторически изменчивое и институционально зависимое. Ученый выделяет различные модальности прозрачности, конкретнее, прозрачность процессов, прозрачность принятых решений, прозрачность результатов. Он также фиксирует значимый парадокс – повышение прозрачности может как усиливать, так и ослаблять эффективность управления, если не сопровождается соответствующими механизмами ответственности. Ход тем самым превращает прозрачность в сложную управленческую категорию, а не просто моральный лозунг.

Особое значение в зарубежной литературе имело развитие концепции «open government». Доклад OECD «Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society» в 2001 рассматривает прозрачность как институциональный принцип, обеспечивающий доступ к информации, участие граждан и подотчетность органов власти. В отличие от узко финансовой или процедурной трактовки, OECD вводит системную модель прозрачного управления, включающую законодательство, цифровые технологии и взаимодействие государства с обществом. Эта модель легла в основу множества национальных стратегий (США, Канада, Великобритания, страны ЕС).

Первые попытки осмыслить прозрачность как особую характеристику государственной власти в отечественной науке появляются в середине 2000-х годов.

Одним из ранних и концептуально значимых текстов стала работа Г.В. Пызиной «Прозрачность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России» (дисс., 2006) [6]. Пызина впервые формулирует структуру прозрачности как сочетание информационной открытости, процедурной понятности и подотчетности исполнительных органов. Она указывает, что прозрачность – это не только доступ к информации, но и объяснимость действий власти.

Почти одновременно появляется работа Н.В. Власовой «Проблема транспарентности государственной власти в современной России» в 2007 году [2]. Власова проводит разведение понятий «открытость» и «транспарентность», указывая, что открытость может быть формальной, тогда как транспарентность предполагает реальную возможность общественного контроля. Это одно из первых отечественных исследований, в котором транспарентность рассматривается как политико-правовая категория.

В 2010-е годы термин входит в более широкий научный оборот и начинает использоваться в эмпирических и прикладных исследованиях. Так, И.А. Бегинина изучает восприятие транспарентности власти в общественном мнении, акцентируя внимание на разрыве между официальными декларациями и реальными практиками [1].

Д.А. Лимарева в своих исследованиях, начиная с 2012 года обосновывает транспарентность как ключевой фактор эффективности публичного управления в условиях информационного общества. В ее работах появляется тезис, что транспарентность – это не только требование к государству, но и ресурс развития [5].

Особое значение для становления термина имели исследования Тованчовой Е.Н., в частности диссертация «Транспарентность государственной власти: политологический аспект», которая прошла защиту в 2015 году в городе Ростова-Дону на базе ЮРИУ РАНХиГС. Тованцова рассматривает транспарентность как политико-институциональную категорию, анализируя ее соотношение с легитимностью и национальной безопасностью. Она показывает, что транспарентность – не только благо, но и потенциальный риск, если не выстроен баланс между открытостью и защитой интересов государства [7].

В последние годы термин прочно закрепился в научной повестке, исследованиях Современные исследования 2016-2020-х годов смещаются к институциональному и цифровому измерению транспарентности. Уделяется внимание электронной демократии, открытым данным, цифровым порталам органов власти, механизмам участия граждан. Новейшие работы уже рассматривают транспарентность как элемент «good governance» и связывают ее с качеством государственного управления, устойчивостью институтов и уровнем доверия.

Несмотря на то, что в российском нормативно-правовом поле термин «транспарентность» официально не закреплён, в зарубежной правовой практике он получил четкий юридический статус и был интегрирован в систему публичного управления. Уже в конце XX – начале XXI века ряд международных и национальных актов прямо использует термин *transparency* как правовую категорию.

Одним из ключевых документов является «Code of Good Practices on Fiscal Transparency» Международного валютного фонда (1998, обновлен в 2007 и 2014 гг.), в котором *transparency* рассматривается как принцип надлежащего управления государственными финансами. В документе формализовано требование ясности бюджетных процедур, доступности информации о доходах и расходах, а также подотчетности государственных органов. Примечательно, что в этом

акте транспарентность не ограничивается публикацией данных, а связывается с предсказуемостью решений и институциональной дисциплиной.

На национальном уровне показательным является «Freedom of Information Act» (FOIA) в США (1966, с внесением существенных поправок в 1974, 1996 и 2007 гг.) [4], в преамбуле и комментариях к которому transparency упоминается как основа открытого правительства. Аналогичные законы, прямо использующие термин transparency (или его синонимы в правовых системах континентальной Европы), были приняты в Великобритании (Freedom of Information Act 2000), Канаде (Access to Information Act 1983, с поправками), Швеции (Offentlighetsprincipen, начиная с XVIII века, но систематизирован в XX веке). В ряде стран (например, в законодательстве Новой Зеландии, Финляндии, Нидерландов) transparency прямо упоминается как принцип публичного управления, закрепленный на законодательном уровне.

Таким образом, в зарубежной правовой практике транспарентность превратилась из научного понятия в нормативный принцип, определяющий стандарты функционирования органов власти. Это обусловило более раннее и системное развитие научного дискурса, поскольку академические исследования опирались не только на теорию, но и на реальную юридическую институционализацию категории transparency.

Проанализировав отечественный и зарубежный опыт осмысления социально-политического феномена транспарентности, можно определить два основных направления научных подходов к ее интерпретации.

1. Широкая (универсальная) концепция транспарентности власти.

Первое направление рассматривает транспарентность как универсальную категорию оценки функционирования государственной власти. В рамках этой концепции транспарентность трактуется максимально широко – как всесторонняя открытость, доступность и понятность деятельности органов власти, выходящая далеко за пределы одного лишь информационного аспекта.

Здесь транспарентность охватывает и институциональную открытость (ясность процедур принятия решений), и кадровую прозрачность (понятность принципов формирования элит, конкурсы, отсутствие закрытых назначений), финансовую открытость (доступность данных о бюджетах, расходах, закупках), организационную прозрачность (структуры, полномочия, зоны ответственности), подотчетность (механизмы контроля, ответственность должностных лиц), участие граждан (вовлечение общества в принятие решений, общественные консультации), прогнозируемость государственной политики (стабильность и ясность правил).

Следовательно, транспарентность в этом подходе – это комплексная оценочная категория, позволяющая анализировать качество власти в целом. Она интегрирует правовые, управленческие, этические и социальные параметры. Подобный подход поддерживают многие вышеупомянутый зарубежные исследователи, а также часть отечественных авторов, стремящихся вывести транспарентность за пределы узкого информационного дискурса.

2. Узкая (информационно-коммуникационная) концепция транспарентности власти.

Второе направление трактует транспарентность преимущественно через призмeу информационной открытости. В рамках этого подхода транспарентность сводится к обеспечению доступа к информации, ее понятности и своевременности, а также к налаживанию коммуникации между властью и обществом.

Данный подход включает два измерения:

Первое – внутривластное (интерорганизационное) – транспарентность понимается как открытость и обмен информацией между различными уровнями и подразделениями государственной власти, что повышает согласованность решений и снижает бюрократическую фрагментацию.

Второе – внешнее (власть – население) – транспарентность рассматривается как способность органов власти предоставлять гражданам понятную, доступную и достоверную информацию, обеспечивать возможность обратной связи, публичной отчетности и контроля. Здесь ключевыми характеристиками становятся открытость, доступность, ясность, понятность и прозрачность самой коммуникации, а также технологические механизмы.

Этот подход в значительной степени совпадает с понятием «информационной открытости», особенно в российской правовой и административной практике, где именно оно закреплено в нормативных актах. Однако даже в рамках этой «узкой» концепции ряд исследователей подчеркивает, что простая публикация данных не равна транспарентности, необходимы понятные форматы, контекст, своевременность, возможность интерпретации и влияния.

Обсуждение. Проведенный анализ показывает, что использование термина «транспарентность» выходит далеко за рамки лингвистической моды или заимствования из зарубежной литературы. Несмотря на внеконвенционный характер термина для отечественной правовой системы, его применение обладает высокой научной и практической значимостью. В отличие от понятий «открытость» и «гласность», которые зачастую носят декларативный или формально-нормативный характер, транспарентность позволяет описывать структуру и качество публичного управления в гораздо более точных категориях. Она включает не только публикацию информации, но и предсказуемость процедур, подлинную подотчетность, возможность общественного контроля, доступность решений и объяснимость действий власти.

Современная государственная практика, особенно в условиях кризисов, международной напряженности, ослабления механизмов международного права и усиления требований к внутренней устойчивости институтов власти, требует от публичных органов не символических деклараций, а реальной эффективности и прозрачности. Использование только традиционных терминов «открытость» или «гласность» зачастую скрывает реальное положение дел, поскольку они допускают имитацию и формальность. В отличие от них, категория транспарентности ориентирована на измеримость, конкретику и содержательный контроль. Она не допускает подхода по принципу «средняя температура

по больнице», а требует выявления реальных практик, механизмов взаимодействия, каналов обратной связи и институциональной ответственности.

В научном плане это означает, что транспарентность позволяет перейти от абстрактного описания публичной власти к системной оценке ее эффективности. Более того, она создает основу для разработки адекватных индикаторов качества управления, которые учитывают как юридическую форму, так и фактическое функционирование институтов. В результате транспарентность выступает не только как теория, но и как инструмент диагностики, прогнозирования и реформирования государственной власти.

Заключение. Проведенное исследование позволило выявить исторический и концептуальный генезис понятия «транспарентность», показать его междисциплинарную природу и значимость для анализа публичной власти. Установлено, что транспарентность эволюционировала от широкой социально-политической категории к более узкой информационно-коммуникационной трактовке под влиянием цифровизации, роста роли данных и технологизации государственного управления.

В ходе анализа выявлены два основных направления научного понимания транспарентности: широкое (универсальное), рассматривающее ее как комплексную оценочную категорию качества власти, и узкое (информационно-коммуникационное), сводящее ее к обеспечению доступа к информации и взаимодействию власти с обществом. Показано, что обе парадигмы взаимодополняемы: первая задает ценностно-нормативную рамку, вторая – практическую операционализацию.

В статье доказывается, что транспарентность является не только аналитическим понятием, но и необходимым инструментом оценки эффективности государственных институтов, особенно в условиях политических и международных кризисов. Именно транспарентность позволяет преодолеть формализм и обеспечить содержательный, измеримый и воспроизводимый контроль за деятельностью органов власти.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Бегинина И.А.** Транспарентность власти в общественном мнении: региональный срез // Изв. Саратовского университета. Сер. Социология. Политология. 2010. № 2.
2. **Власова Н.В.** Проблема транспарентности государственной власти в современной России. 2007.
3. **Дынник Д.И.** Цифровизация системы государственного управления: проблемы и перспективы // Вестник УМЦ. 2021. № 4 (33).
4. Закон США от 20 июня 1966 года «О свободе информации» (свод законов США – титул 5, § 552 (с учетом изменений) – сокращенный перевод текста закона на русский язык в системе online.zakon.kz).

5. **Лимарева Д.А.** Транспарентность органов публичного управления как базовый элемент повышения его эффективности // Научная мысль Кавказа. 2012. № 1 (69).
6. **Пызина Г.В.** Транспарентность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России. Дисс. канд. полит. наук. 2006.
7. **Тованчова Е.Н.** «Транспарентность государственной власти: политологический аспект»: дис. канд. наук: 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии. Ростов-на-Дону, 2015.
8. **Adeoye, Olumide & Ran, Bing.** Government Transparency: Paradoxes and Dilemmas. *Public Management Review*. 2023. 26. 10.1080/14719037.2023.2181981.
9. **Hood C., Heald D. (eds.)** Transparency: The Key to Better Governance? Oxford: Oxford University Press, 2006.
10. **Kopits G., Craig J.** Transparency in Government Operations. International Monetary Fund, 1998.
11. OECD. Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society. Paris: OECD, 2004.
12. **Stiglitz J.** On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life. 2003. DOI:10.1093/oso/9780192803054.003.0008.

А.П. SLEPOV

Postgraduate student,
Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration, South Russian Institute of Management,
Rostov-on-Don, Russia

GENESIS AND CONCEPTUALIZATION OF TRANSPARENCY AS A CATEGORY FOR THE ANALYSIS OF STATE POWER IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE

Introduction. In contemporary society, increasing attention is being paid to the quality and effectiveness of public administration, governmental accountability, and citizens' access to official information. These processes are reinforced by the development of digitalization and information and communication technologies, the growing demands for the openness of administrative institutions, and the implementation of the principles of «good governance.» In this context, the concept of «transparency» gains particular relevance, becoming an important analytical tool for assessing the functioning of state and municipal authorities.

Modern research on transparency demonstrates the existence of various scholarly approaches to its understanding, ranging from broad, systemic interpretations to narrow ones that frame it exclusively in terms of information and communication properties. This indicates

the need for a theoretical analysis of this category, an exploration of its methodological nature, historical evolution, and the specific features of its application in public administration.

The aim of this article is to identify the genesis and methodological foundations of the concept of «transparency,» to analyze foreign and domestic approaches to its interpretation, and to determine the key directions of its application in the study of state and municipal authorities.

Theoretical foundations. The research employs problem-chronological and comparative-legal approaches, as well as conceptual analysis of key scholarly works on the topic and domestic studies.

Results. It is substantiated that transparency is a socio-political and legal category of a complex, interdisciplinary nature. Two lines of interpretation are identified. The first – broad – approaches transparency as a universal assessment of the quality of governance (institutional, personnel, financial, and procedural openness, accountability, participation). The second – narrow – understands it as information and communication openness within public authorities and in «government-society» interaction. It is shown that after the 2000s, digitalization and the increasing role of data and AI contributed to a shift toward the narrow interpretation, while simultaneously expanding the tools of public oversight.

Conclusions. It is demonstrated that transparency is evolving from a broad normative-institutional framework toward an instrumental, information and communication model; differences between foreign institutionalization and Russian practice determine the current agenda for methodological refinement and legal adaptation of the category.

Key words: transparency, information openness, public administration, accountability, open government, digitalization, open data, public oversight, good governance.