

КОНТЕКСТ

А.Н. ВОРОБЬЕВ

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПОДОТЧЕТНОСТИ В ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВАХ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАМКИ И ИНДИКАТОРЫ

Демократический политический режим опирается на ряд параметров, конфигурация которых обуславливает его существенные характеристики и качество [Морлино, Карли, 2014]. Одним из значимых параметров является подотчетность, способная обеспечить обратную связь в политической системе, тем или иным образом повлиять на качество¹ государственных политических решений [Carey, 2008; Maskin, Tirole, 2004], под которыми следует понимать в первую очередь формальные правила игры – законы или подзаконные акты (куда входят и процессы декретного регулирования [Shugart, Carey, 1992]).

Особенно важную роль подотчетность может выполнять в транзитных государствах, где политические институты подвергались дискретным изменениям, которые на начальных этапах вызывали эффекты различного характера, в том числе и негативного [Воробьев, 2012]. Подотчетность в данном случае способна выполнять функцию «сдержек», ограничивающих злоупотребление властью или должностными полномочиями, но она не является экзо-

¹ Мы намеренно не вводим нормативную характеристику качества в связи с особенностями функционирования различных систем подотчетности, которые в определенных случаях способны затруднять принятие определенных решений.

генным фактором и также может закрепляться в государственных политических решениях, т.е. может играть сугубо номинальную роль или способствовать повышению качества институтов.

Государства третьей и четвертой волны демократизации следовали различным траекториям трансформаций, что, в свою очередь, сказалось на институциональном дизайне и на характеристиках режимов [Melville, Mironyuk, Stukal, 2012], среди которых фигурировала и подотчетность.

В данной статье мы сфокусируемся на проблеме *фиксации функционирования систем подотчетности в посткоммунистических государствах* и займемся поиском базовых индикаторов, на основе которых можно оценить их, системы, конфигурацию. Вопрос, на который мы пытаемся дать ответ, заключается в следующем: будет ли потенциальная конфигурация системы зависеть от траектории режимных трансформаций?¹

Однако решение данной задачи требует предварительной концептуализации и операционализации подотчетности и создания аналитической модели – нам необходимо будет уделить пристальное внимание концепту, «очистив» понятие от лишних смыслов, поскольку, несмотря на значительное количество литературы по данной тематике, подход, который мы бы могли назвать универсальным, в целом выделить не удалось².

Определение понятия и основные направления исследований

Одна из основных проблем, которые следует выделить при исследовании подотчетности, – ее междисциплинарный характер. Так, можно отметить подходы юридического [Scott, 2000], социологического [Markowski, 2006] и политического [Moncrieffe, 1998; Mulgan, 2003; Bovens, 2007; Lindberg, 2013] характера.

Однако их внимательное изучение позволяет зафиксировать узость применяемого концепта, обеспечивающую его наглядность и возможность эмпирической фиксации. В данном случае в при-

¹ В качестве данных траекторий мы используем предложенные в статье А.Ю. Мельвиля, М.Г. Миронюка и Д.К. Стукала [Melville, Mironyuk, Stukal, 2012].

² Здесь стоит отметить работу Линдберга, в которой было уделено пристальное внимание концептуализации [Lindberg, 2013].

мер можно привести подход, предлагаемый Всемирным банком, в котором подотчетность в первую очередь касается контроля над государственными расходами [World Bank, 1992, p. 13–28]. В ряде исследований фокус направлен на определенные сферы, получающие финансирование от государства. Данные подходы подразумевают сугубо техническое восприятие подотчетности, как правило, в качестве наличия возможности контроля над чем-либо, имеющим финансовое или числовое выражение, что не дает возможности применять эти концепты в нашей работе. Часть авторов используют лишь достаточно общие формулировки или определения подотчетности, которые в целом являются «базовыми концептами» [Adcock, Collier, 2000], а общее определение, об отсутствии которого упоминал Синклер, по-прежнему не выделено [Sinclair, 1995].

Изучение литературы позволило выделить две основные тенденции в описании процессов подотчетности – сужение концепта до измеряемых показателей или сужение его применимости до одной определенной сферы: образование, финансы, администрирование. Третьим типом является «бесконечная» концептуализация, которая фигурирует в большом количестве работ и в целом имеет мало отличий. В первой тенденции намечаются два направления – учет результатов политических действий (policy outcomes), однако в силу особенностей политических процессов в данный тип анализа могут включаться искажения, связанные с невозможностью реализации определенного политического курса в связи с внешними факторами, с различиями между частным и публичным [Dasgupta, 1993]. Тем не менее второй случай для нас более интересен, так как в таких работах приводятся функциональные характеристики подотчетности, стратегии ее построения и типы данных систем. Это учет государственных затрат в определенных областях и предоставление соответствующей информации [Votes, budgets, and development... 1995].

Литература, касающаяся употребления понятия подотчетности, связывает данный концепт с моделью функционирования государства (который непосредственно связан с понятием правительств) или характеристик управляемости (governance) [см.: World Bank, 1992; Sinclair, 1995; The rise of «new» policy... 2005], интерес к исследованиям которых вырос за последние годы. Однако при этом характер связи данных категорий с подотчетностью

остается неявным по причине отсутствия общего определения подотчетности¹.

Таким образом, можно заключить, что единого подхода к пониманию подотчетности зафиксировать не представляется возможным. В дополнение к этому подотчетность начинает обрастать дополнительными смыслами и характеристиками, как, например, «формальная», «вертикальная», «горизонтальная» [см.: O'Donell, 1999] и т.п. Еще одним измерением проблемы становится то, что сама по себе подотчетность, являясь «зонтичным» понятием, может одновременно описывать как сам механизм, позволяющий влиять на процессы политического управления², так и характеристики, и аспекты его функционирования.

Также нельзя упускать из виду изменение самих функций государства [Spruyt, 2002] и изменение подходов к исследованию аспектов его функционирования. От исследования статичных характеристик отдельного государства (а также политических систем) политическая наука перешла к сравнительным исследованиям, от исследования правительств – к исследованию управляемости. Как отмечалось в работе Джордана, Вурзела и Зито, «управляемость затмила управление» [The rise of «new» policy... 2005]. Одновременно с этими процессами мы наблюдаем активный рост деятельности международных неправительственных организаций, которые так или иначе способны оказывать влияние на определенные государства через механизмы глобального управления (global governance). Также особую роль начинают играть государственно-частные партнерства (PPP, public-private partnerships) [Willems, Dooren, 2011, p. 505], которые в связи с особенностями их собственной организации и накладываемыми ограничениями (основным из которых является понятие коммерческой тайны) размывают традиционное понимание подотчетности.

Вместо традиционной системы подотчетности, с сопутствующими ей атрибутами, например «агрессивной подотчетно-

¹ Здесь мы говорим о подотчетности в ее политическом и управленческом измерении. Подобное о данной проблеме см. [Bovens, 2007].

² Здесь мы намеренно оставляем характер влияния неопределенным, чтобы не делать необоснованных выводов.

стью», упомянутой в работе Бейна¹, появляется новая система публичной огласки («naming and shaming»), отсылающая к этическим аспектам функционирования должностных лиц и подразумевающая в первую очередь репутационные или отложенные санкции (например, когда определенный политик более не будет избран или включен в избирательные списки).

Говоря о внедрении и функционировании данной системы, следует особо выделить три основных ограничения, которые она порождает. Первое ограничение обуславливается самой природой государственно-частного партнерства, в котором часть информации относится к [**коммерческой**] тайне, что в ряде систем может позволить скрывать важные данные, снижая **прозрачность**. Второе ограничение связано с потенциальными пределами применимости, оно контекстозависимо и опирается на **этическую компоненту** деятельности политиков или бюрократов. В государствах, системы управления которых не подразумевают существования или реального применения этических стандартов, система публичной огласки будет менее действенна. Третье ограничение подразумевает, что реализация подотчетности также является **функцией** системы управления, ее исполнение требует **ресурсов** различного рода и, соответственно, приводит к их перераспределению. Таким образом, производительность бюрократии или органов власти может значительно снижаться. Хотя, с другой стороны, система подотчетности может функционировать по подобию систем, существующих в бизнес-структурах, где она может выполнять функции **мониторинга**.

Так, в работе о функционировании legislatures Джон Кэри [Carey, 2008] приводит пример о реализации системы фиксации результатов голосования (vote record) на каждой сессии законодательного органа. Данная система является одной из наиболее наглядных, позволяющих избирателям контролировать соблюдение предвыборных обещаний со стороны своих представителей. Увидев, что избранный парламентарий поддерживает качественно другую позицию, чем заявленная в программе или предвыборных

¹ Имеется в виду система подотчетности, которая подразумевает санкции, наказания за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей (punishment), т.е. внедрение принципа ответственности (responsibility и liability в ее управленческом понимании) [Behn, 2001].

обещаниях, избиратели могут отозвать своего представителя. Такой механизм **репрезентативной подотчетности** будет обеспечивать наибольший контроль [Lindberg, 2013, p. 213], но для возможности функционирования требует выполнения двух основных условий: наличия спроса на информацию (т.е. участия граждан) и наличия у парламентария **мандата императивного типа** и функционирующей **процедуры отзыва**.

Здесь стоит отметить необходимость введения ограничения: внедрение тотальной подотчетности станет исключительно иррациональным действием – временные и финансовые затраты на реализацию данного курса будут чрезмерными, значительная доля массива информации будет не востребована, а временные ресурсы будут использоваться исключительно для разработки формальных показателей. В дополнение к этому следует упомянуть ограничения, которые накладывает представительная демократия на участие граждан в управлении, а следовательно, в возможности использования системы подотчетности [Moncrieffe, 1998, p. 396–397], а также ограничения, связанные с деятельностью международных агентств [Lonsdale, 1986].

Изменение логики понимания подотчетности и функций, которые она выполняет, также пересекалось с государствами, проходящими процесс посткоммунистического транзита. Дискретное изменение институтов подразумевало необходимость выстраивания новой системы подотчетности, механизмы которой значительно бы отличались от системы, существовавшей ранее. В общих чертах предыдущая система характеризовалась наличием формальных механизмов внутри системы государственных органов, при этом она основывалась на формальных показателях и неформальных практиках. Ограничение политической конкуренции, монопартийность, отсутствие альтернативных выборов, отсутствие ограничений исполнительной власти (или фактического разделения властей), ограничение прав (в том числе на ассоциации), огосударствление средств массовой информации и преследования почти полностью исключали участие граждан в функционировании механизма подотчетности.

Происходящие институциональные изменения вкупе с расширением пакета гражданских и политических прав, усиление роли международного права способствовали появлению радикально

отличающейся системы подотчетности, включающей в себя не только номинальную ее компоненту. Однако особенности политического транзита в дальнейшем обусловили существенные различия в конфигурации данных систем.

Модель политической подотчетности

Говоря об определении подотчетности в ее системном понимании, а не в исключительно номинальном значении, мы опираемся на концептуальные рамки, заданные Линдбергом, определившим условия для существования подотчетности [Lindberg, 2013, p. 209]. Однако они напрямую отсылают к тем условиям, при которых система подотчетности будет способствовать сдерживанию злоупотреблений власти.

В основе предлагаемой им типологизации подотчетности [Lindberg, 2013, p. 213] лежит тип связи (внешней или внутренней), ее направление и сила. Однако данная типологизация крайне слабо привязана к деятельности государственных и негосударственных институтов, способных влиять на политический курс. Более того, политическая подотчетность выделена в отдельный класс и подразумевает контроль политиками своих администраций. Получается, что существующие механизмы подотчетности крайне фрагментированы и не связаны друг с другом, что при анализе даст нам подобное же крайне фрагментированное понимание функционирования данного механизма. Предлагаемая автором схема лежит в плоскости микроуровневого подхода, при котором исследуется реализация механизмов обратной связи внутри иерархии органов или между органами одного уровня.

Однако фиксация функционирования механизма подотчетности в его системном понимании невозможна только на основе фиксации данных элементов, поэтому ниже мы предлагаем расширенный вариант базовой модели функционирования системы, которая может быть использована при исследовании систем подотчетности в посткоммунистических государствах.

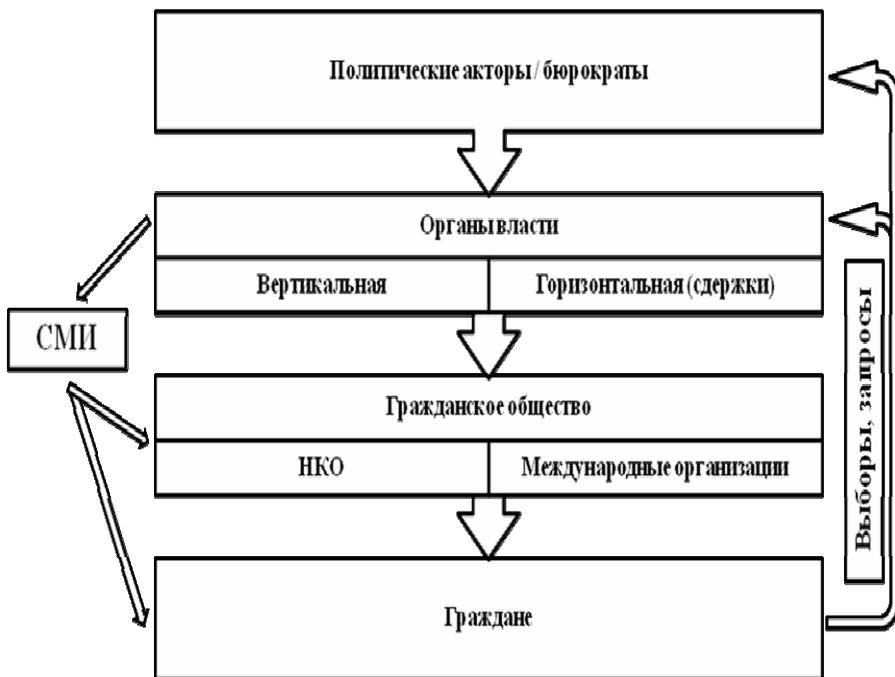


Рисунок 1
Модель политической отчетности

В данной модели политические акторы и бюрократы (члены парламента и правительства) в первую очередь лично подотчетны органу, в котором они действуют, в том числе за соблюдение формальных правил и процедур, равно как и устоявшимся неформальным практикам.

Органы власти, в свою очередь, подотчетны вышестоящим (нижестоящим) органам, а также органам, с которыми они непосредственно взаимодействуют, либо с контрольно-надзорными органами (например, контролирующими исполнение бюджета). На данной ступени подотчетность носит скорее формальный характер: удовлетворены ли поступившие запросы и поручения. Хотя существует и неформальное измерение проблемы – соответствует ли действие определенного актора политике (в первую очередь, в области информации) органа, не разглашает ли он ин-

формацию, которая может нанести вред аффилированным лицам, подорвать доверие к деятельности органа. Реализация такого механизма требует профессионализма контролирующих акторов (так называемых *accountability-holders*). Однако оценивание действий исключительно по формальным показателям требует больших временных и организационных затрат [Behn, 2005, p. 1–2], к тому же ряд акторов, стремясь максимизировать свою собственную полезность, будут стремиться к уклонению от исполнения обязанностей, в том числе вследствие своего непрофессионализма [Mitnick, 1980].

Как правило, подразумевается, что в дальнейшем информация о деятельности органов используется гражданами, оценивающими результативность политических курсов, хотя их участие в рамках модели представительной демократии ограничено [Monciuffe, 1998, p. 396–397]. Тем не менее важную роль здесь играют структуры гражданского общества, а точнее, национальные и международные неправительственные (и некоммерческие) организации и объединения.

Роль таких организаций заключается в том, что они способны привлечь внимание к определенной проблеме, осведомляя о ней граждан (известная формула «*raising the awareness*»), а также запрашивать или собирать информацию о деятельности определенных органов или акторов. Подобная информация может быть уже представлена органами (например, данные о результатах голосования) или предоставляться по запросу, право (если таковое имеется) на который отдельные граждане в большинстве случаев реализовывать не будут. Исключение здесь может составить тот случай, когда гражданин обладает достаточным уровнем самоидентификации и стремится за счет своих действий способствовать развитию «хорошего» управления («*good governance*») [Piotrowski, Ryzen, 2007, p. 320]. Однако в большинстве случаев именно на некоммерческие организации ложится задача запроса информации, обработки и ее предоставления. Безусловно, здесь также могут появляться искажения, связанные с особенностями понимания того или иного изучаемого явления, основанного на ценностных ориентациях определенной организации или погрешностях в процессе работы с информацией.

Неправительственные организации могут оказывать помощь отдельным гражданам в случаях возникновения проблем с госу-

дарством, а также через требования санкций у акторов, органов, находящихся на более высокой ступени в иерархии.

В большинстве государств неправительственные организации (равно как и политические партии) не могут действовать без должной информационной поддержки, реализуемой за счет средств массовой информации. Последние также могут выступать самостоятельными акторами, артикулируя определенные проблемы на основе полученной или собранной информации. СМИ, как мы отметили, не входят в систему подотчетности, они играют инструментальную, однако от этого не менее важную роль.

Что касается граждан, то они выступают главным звеном в системе подотчетности в ее общественно-политическом измерении, именно они, являясь источником власти в демократическом государстве и реципиентами политических курсов, могут требовать определенных санкций относительно политических акторов или органов. Однако требование этих санкций может не всегда быть обоснованным, что подрывает нормативное измерение подотчетности – как честности [Behn, 2001; Behn, 2005; Becker, 2013], из-за чего требование санкций может быть воспринято как неудачно (в том числе, по мнению граждан) реализованный политический курс. Это, в свою очередь, объясняет принцип принятия на должности не тех, кто способен исполнять определенные функции, а тех, кто способен убеждать людей в хорошем исполнении собственных обязанностей; т.е. происходит переход от роли «политического активиста» к роли «медийного эксперта» [Moncrieffe, 1998, p. 398].

Возможности граждан по контролю политических акторов, как правило, описываются в терминах возможности отзыва членов парламента, которые непосредственно представляют их интересы, при этом часто делается оговорка, что подобная система работает в мажоритарных системах, с одномандатными округами и системой императивных мандатов, так как именно данная система обеспечивает наибольшую связь кандидата с избирателями. В меньшей степени схема будет работать в условиях системы единого передаваемого голоса, при которой может сохраняться связь с избирателями. Однако в случае с парламентом это будет подрывать эффективность его деятельности, так как в нем будут доминировать индивидуалистические, а не коллективистские тенденции в силу того,

что кандидаты будут стремиться к своей победе даже ценой снижения уровня представленности партии в парламенте [Carey, 2008].

Система отзыва депутатов на практике может функционировать со значительными временными задержками или с затруднениями, связанными с процедурными или неформальными препятствиями. Таким образом, у граждан остается два рычага в рамках системы подотчетности – ретроспективное голосование [Fiorina, 1981; Shugart, Carey, 1992] и обращения в органы или организации с требованием не только разрешить возникшую проблему, но и применять санкции в отношении конкретного актора, для чего требуются: информация, конституционные гарантии сдержек [Monciuffe, 1998] и отсутствие возможных дальнейших преследований.

При первом взгляде на предложенную модель может возникнуть обманчивое ощущение того, что наиболее эффективной системой подотчетности будет иерархичная, но если граждане и организации будут реагировать исключительно на действия верховной власти, а та, в свою очередь, будет руководствоваться информацией, получаемой от бюрократических структур, то качество государственного управления, скорее всего, будет невысоким. Причина этого кроется в том, что необходимо наличие связи между подотчетностью и ответственностью за действия. Наличие жесткой иерархии подразумевает, что основную ответственность несет непосредственно вышестоящий актор или орган. Именно децентрализация и возможность принимать решения на нижних, уличных уровнях позволяют выстроить наиболее действенную систему подотчетности [World Bank, 1992].

Индикаторы подотчетности

Достаточно удачная операционализация была приведена в статье Радослава Марковски [Markowski, 2006, p. 52], в ней делался акцент в первую очередь на типе политической системы и формировании парламента, учитывались культурные и религиозные особенности вкупе с поведением личности. Однако данные параметры не позволяют дать в полной мере ответ на вопрос о функционировании систем подотчетности и зависимости их конфигурации от типа транзита.

В связи с особенностью операционализации подотчетности, сводящейся исключительно к попытке фиксации количественных показателей, мы предлагаем использовать качественно иной механизм фиксации потенциала системы, основанной на следующем предположении: *система подотчетности при наличии определенных условий будет выстроена не только в номинальном своем измерении (т.е. наличии формальной подотчетности исключительно внутри властной иерархии), но будет включать в себя и гражданское участие.*

Мы предлагаем отслеживать наличие и конфигурацию данной системы исходя из следующих категорий.

1. Институциональный дизайн.
2. Наличие и соблюдение определенных свобод.
3. Выборы и эффективность управления.

Институциональный дизайн

В эту категорию входит *тип политической системы*: президентская, парламентская, смешанная. Данный показатель свидетельствует о формальном объеме полномочий, которым наделяется законодательная или исполнительная ветвь власти. Учитывая то, что президентская форма является менее устойчивой и может возникать как переходная [Shugart, Carey, 1992], ее наличие будет говорить, скорее, о создании номинальной системы подотчетности, в которой необходимость нести ответственность за действия будет разовым, символическим явлением, а система будет действовать, скорее, внутри и между государственными органами.

Еще одним показателем являются *ограничения, налагаемые на главу исполнительной власти* (XCONST в Polity IV) [Polity IV, 2012]. Данные ограничения соотносятся с идеей, выдвинутой нобелевским лауреатом Эриком Маскиным относительно необходимости сдерживать действия исполнительной власти и делать их открытыми [Maskin, Tirole, 2004]. Исполнительная власть всегда имеет тенденции к доминированию над остальными ветвями власти. При отсутствии сдержек механизм подотчетности будет сугубо номинальным.

Наличие и соблюдение определенных свобод

Как мы уже говорили ранее, функционирование системы подотчетности должно опираться не только на формальные механизмы. Если граждане и организации имеют право на действия относительно определенных акторов или органов, в то время как их права ограничены, то полезность их участия в системе скорее отрицательная, так как своими действиями они способны нанести вред самим себе.

Среди данных показателей следует зафиксировать наличие *гражданских и политических прав и свобод*, в рамках которых будет использоваться исследование Freedom House «Freedom in the world» [Freedom in the world, 2013 a], фиксирующее гражданские свободы и политические права. Возможность граждан свободно собираться, выражать свое мнение, свободно создавать ассоциации и институты, не будучи зависимыми от государства, а также наличие верховенства права [Freedom in the world, 2013 b] позволяют гражданам реализовывать невыборные механизмы контроля и получать необходимую информацию для реализации механизма подотчетности через выборы. Политические права подразумевают реализацию свободных выборов и свободу создания партий, что позволяет гражданам не входить в органы власти, а также подразумевает открытость данных органов.

Немаловажным показателем здесь выступают *свобода слова и свобода ассоциаций*, для измерения которой будет использоваться исследование проекта «CIRI human rights data project» [Cingranelli, Richards, 2014]. Данные показатели будут отражать возможность СМИ участвовать в функционировании механизма подотчетности, запрашивать информацию, проводить журналистские расследования без угрозы быть преследованными за них, а также возможность свободно транслировать информацию без вмешательства государства. При условии, что пресса не является свободной, мы можем утверждать и о серьезном ограничении функциональных возможностей механизмов подотчетности. Свобода ассоциаций будет подразумевать возможность граждан не только отстаивать права, но и то, что ассоциации, созданные с целью защиты прав граждан, могут принимать участие в функционировании механизма подотчетности.

Выборы и эффективность управления

Первым индикатором выступает «Голосование и подотчетность» («Voice and accountability») проекта «Worldwide governance indicators», реализуемого Всемирным банком [The worldwide governance indicators, 2012]¹.

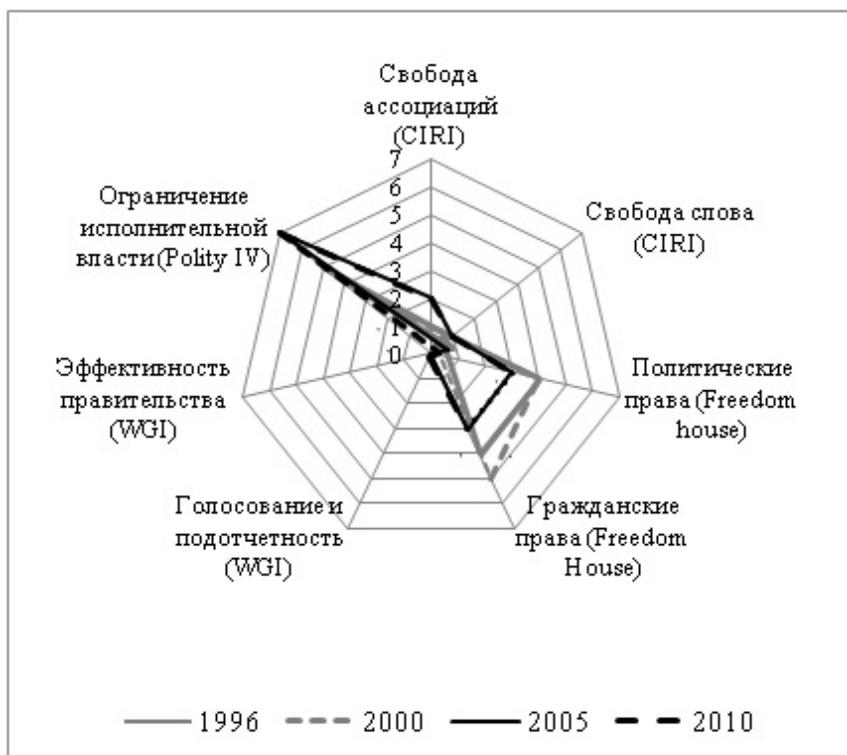


Рисунок 2
**Конфигурация системы подотчетности в Албании
 (положительные тенденции при малоэффективном
 правительстве)**

¹ Данный показатель, несмотря на свое название, далеко не в полной мере покрывает используемый нами концепт подотчетности. Подотчетность здесь выступает как возможность проведения честных выборов и свободы ассоциаций, а сам показатель замеряет восприятие пределов возможности граждан по выбору тех, кто ими правит.

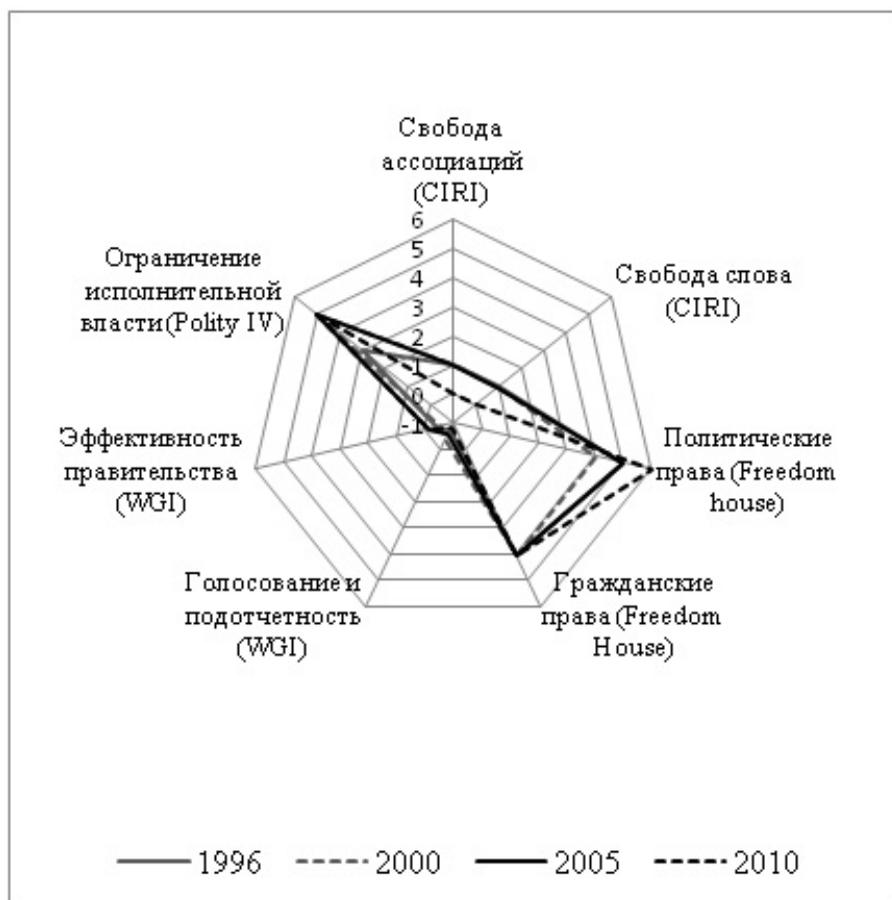


Рисунок 3
Конфигурация системы подотчетности в Армении
(тенденция к созданию номинальной системы)

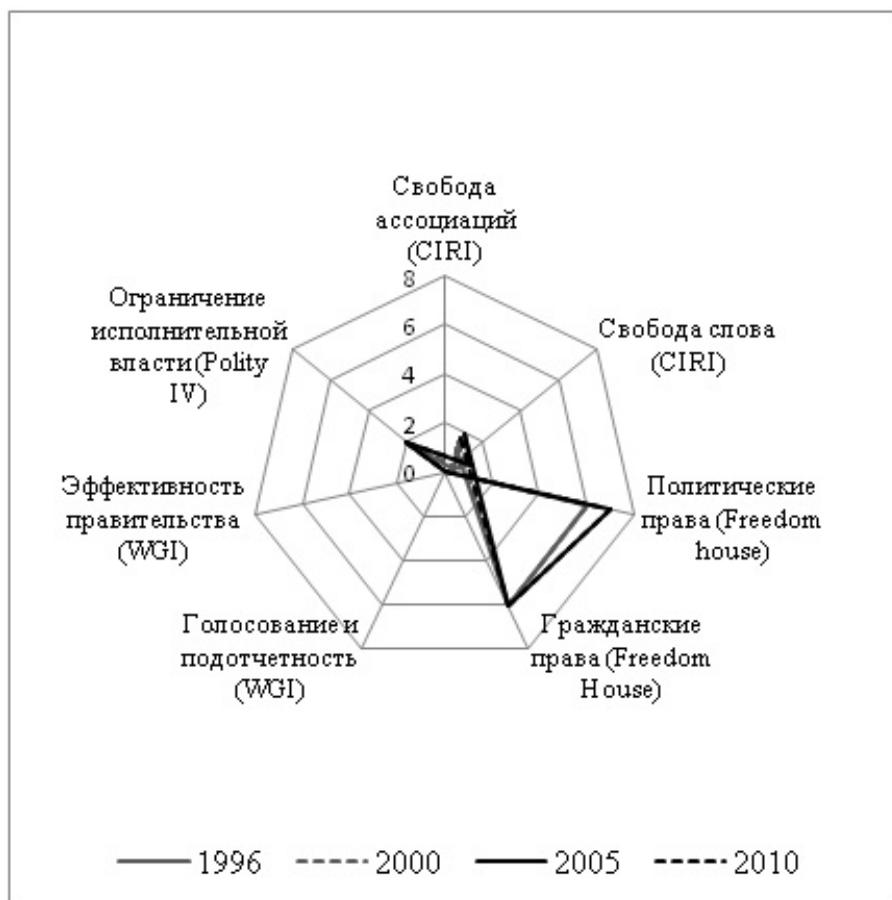


Рисунок 4
**Конфигурация системы подотчетности в Белоруссии
 (номинальная подотчетность)**

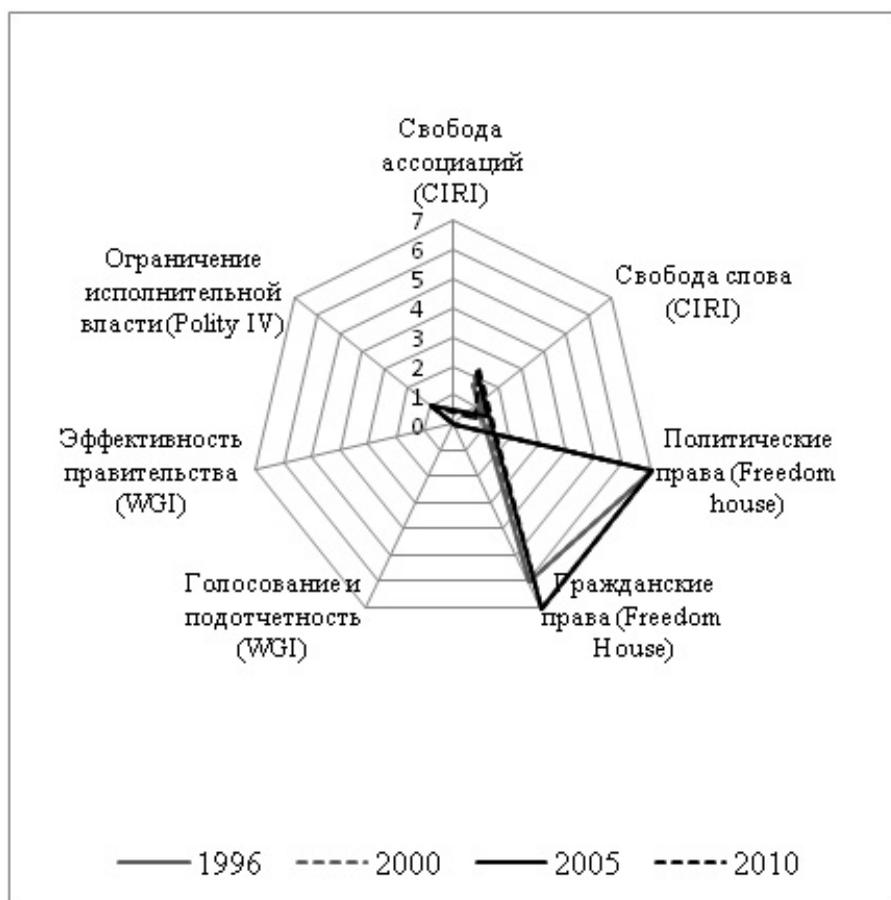


Рисунок 5
Конфигурация системы подотчетности в Узбекистане
(номинальная подотчетность)

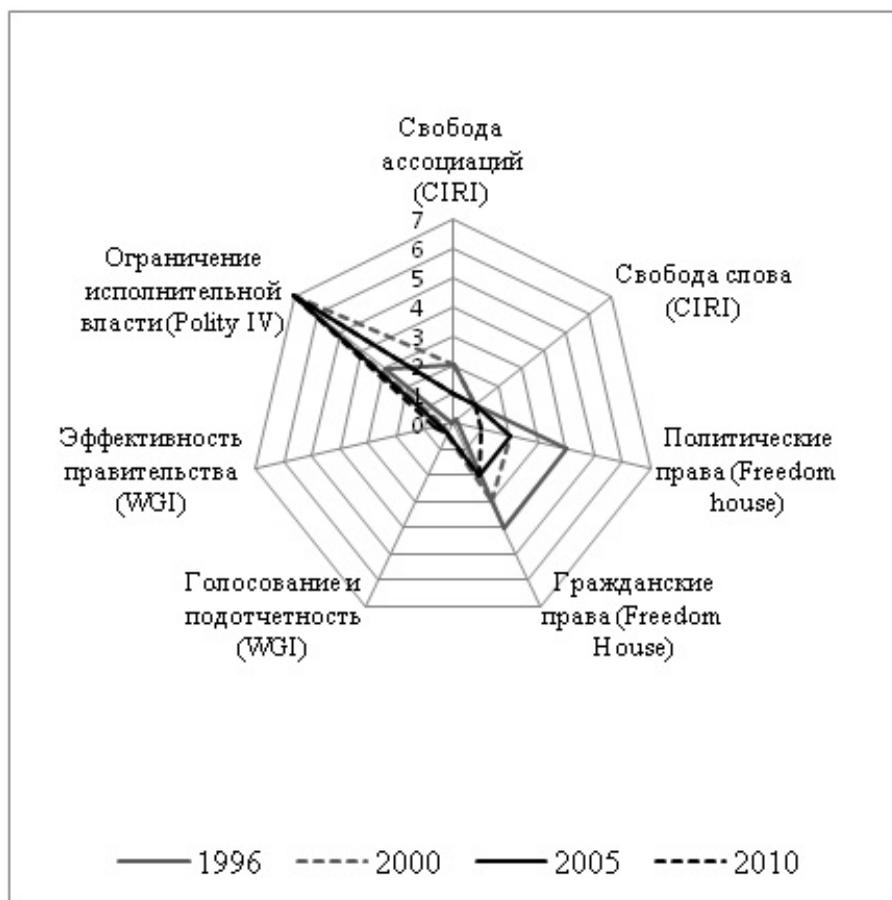


Рисунок 6
**Конфигурация системы подотчетности в Хорватии
 (тенденция к «полноценной» подотчетности)**



Рисунок 7
Конфигурация системы подотчетности в Чехии
 («полноценная» подотчетность)

Вторым показателем является «Эффективность правительства» («Government effectiveness») данного проекта [The worldwide governance indicators, 2012]. Она оценивает качество услуг, предоставляемых государством, качество имплементации политических курсов и исполнение правительствами своих обязательств. Эффективность правительства в кросстемпоральном сравнении

позволит зафиксировать результаты функционирования системы подотчетности. Его низкие значения вкупе с ограниченными правами и свободами будут свидетельствовать о наличии сугубо номинальной системы.

Результаты и выводы

Нами были проанализированы показатели по шести странам, входящим в различные типы траекторий режимных трансформаций (мы отбирали по одному кейсу на каждый тип траектории): Чехия (траектория «к демократической консолидации»), Албания («на пути к демократии»), Хорватия («прорыв к демократии»), Армения («проблемные траектории»), Белоруссия («на пути к автократии»), Узбекистан («консолидированные автократии») [подробнее о траекториях см.: Melville, Mironyuk, Stukal., 2012, p. 15]. Мы сравнивали данные по 1996, 2000, 2005 и 2010 гг. с целью отслеживания изменений. 1996 г. выбран отправной точкой в первую очередь по причине ограничения временного ряда в показателях проекта «World governance indicators», а также в силу того, что в среднем за пять лет после транзита институт подотчетности можно считать в определенной степени сформировавшимся.

Среди данных государств по типу политической системы выделяются следующие.

Президентские. *Белоруссия*, в которой президент обладает крайне широкими полномочиями, в том числе по формированию состава правительства, назначению Генерального прокурора, судей, а также назначению глав местных исполнительных органов власти. Конституционная реформа 1996 г. хотя и позволила создать двухпалатный парламент, тем не менее в условиях ограниченного разделения властей при концентрации полномочий в руках президента не привела к заметным изменениям. В *Узбекистане* также значительный объем полномочий сконцентрирован в руках президента, он может распустить парламент с согласия Конституционного суда, формирует правительство. Несмотря на закрепленные в Конституции полномочия парламента, он лоялен президенту. С 2004 г. однопалатный парламент был преобразован в двухпалатный.

Парламентские. *Албания*, с 1991 по 1998 г. существовавшая на основе базового закона, «черновой конституции», закрепившей парламентскую систему, плюрализм и рыночную экономику. Президент избирается парламентом. *Хорватия*, в которой после конституционных изменений 2001 г. были ограничены полномочия президента за счет расширения полномочий парламента и исполнительной власти и распущена одна из палат парламента – Палата жупаний. Президент избирается всенародным голосованием. *Чехия*. Принятая Конституция 1992 г. дала парламентау широкие полномочия по контролю над исполнительной властью, право избирать президента. Президент, в свою очередь, может также распустить парламента, но основанием такого рода решения может выступать неисполнение парламентау своих функций.

Смешанные. *Армения* – по первой Конституции 1995 г. определялась фактически как президентская, однако поправки, внесенные в Конституцию 2005 г., институционализировали ее в качестве президентско-парламентской, снизили влияние президента на остальные ветви власти, хотя и не до конца четко были прописаны ограничения исполнительной власти. Таким образом, несмотря на расширение полномочий парламента, с согласия которого назначается премьер-министр (то лицо, которому больше доверяют депутаты), сохраняется дисбаланс ветвей власти со смещением в сторону исполнительной.

В целом следует отметить, что страны, в которых существуют наиболее благоприятные условия для функционирования систем подотчетности, относятся к группе парламентских республик (Чехия, Хорватия), преимуществом которых является сдерживание исполнительной ветви власти, однако при политической нестабильности (как, например, в Албании в 1997 г.) или невозможности парламента достичь консенсуса с правительством данная система будет неэффективной [Shugart, Carey, 1992]. Еще одной важной деталью является то, что частые конституционные изменения, связанные с функционированием государственных институтов или затрагивающие функционирование политической системы, происходят, скорее, в слабых или недемократических государствах [Armingeon, Careja, 2008, p. 445], среди которых мы можем выделить Узбекистан, Белоруссию и Армению.

Важным фактором, который повлиял на создание условий для функционирования подотчетности, можно назвать и требования, выдвигаемые к странам, вступающим в Европейский союз, касающиеся соблюдения гражданских прав и следования демократическим стандартам. Данный фактор касается Чехии и, особенно, Хорватии. Наибольший интерес здесь представляет Албания, подавшая заявку на вступление в Европейский союз и оцененная как государство, соответствующее требованиям для получения статуса страны-кандидата, решение по которому должно быть принято в июне 2014 г. Тем не менее Албания испытывает затруднения в области эффективности государственного управления, на которое часто оказывается политическое давление.

Следует выделить еще один фактор, влияющий на начальную конфигурацию систем подотчетности, – непосредственно процесс транзита. Наиболее «спокойным» этот процесс был в Чехии, Белоруссии, Албании, в то время как транзиты в Армении, Узбекистане, Хорватии сопровождались конфликтами и ростом националистических настроений. Несмотря на это, в период становления и закрепления политических институтов в Армении (1997), Белоруссии (1996) и Узбекистане (1997) произошли политические кризисы, которые в случае двух последних государств позволили их главам закрепиться на своих постах и ужесточить режим, трансформировав его на практике в недемократический, следовательно, ограничив системы подотчетности до формального уровня. В подобных системах *подотчетность* заменяется на *личную лояльность*. В противовес этому Хорватия демонстрирует достаточно стабильные результаты вкупе с резким развитием государственности [Melville, Mironyuk, Stukal, 2012, p. 20].

В трех странах из шести (Армения, Белоруссия и Узбекистан) граждане не влияют на формирование органов, которые ими управляют. Сходная тенденция существовала и в Албании, однако с 2005 г. выявилась тенденция к улучшению. Мы можем заключить, что наименьшее влияние на власть граждане способны оказывать в Белоруссии и Узбекистане. Подобная ситуация существует и в Армении, но ее граждане обладают большим набором гражданских свобод.

В целом наиболее благоприятные условия для функционирования систем подотчетности существуют в Чехии, в которой она была сформирована достаточно быстро. Хорватия продемонстри-

рвала резкий скачкообразный рост развития подотчетности при меньшем объеме гражданских и политических прав, чем у Чехии. Албания за последние годы демонстрирует тенденцию к улучшению ситуации, однако влияние граждан на государственные органы по-прежнему остается невысоким.

Белоруссия и Узбекистан в силу особенностей своих политических режимов обладают сугубо номинальной подотчетностью без тенденции к улучшению. Армения за последние годы показывает негативную тенденцию в области возможности влияния граждан на власть и в ограничении гражданских прав и свобод.

В данной статье мы решали две задачи: предложить понимание подотчетности, не ограниченное исключительно рамками органов власти, т.е. номинальной системой. Также следовало учесть, что использование «старых» концептов для современных государств является несколько неуместным, в связи с чем мы попытались актуализировать то, что мы понимаем под подотчетностью.

Мы намеренно отказались от следования логике ранее проведенных исследований, учитывая значительные различия между характеристиками режимов, прошедших процесс транзита относительно недавно, и консолидированных демократий. Именно поэтому нами и была предложена теоретическая модель функционирования подотчетности и выведены индикаторы, на основе которых можно зафиксировать потенциал для функционирования данной системы. В среднем можно отметить, что первые пять лет после транзита стали определяющими для направления развития режима и систем подотчетности, которые могут положительно повлиять на качество режима.

Траектории режимных трансформаций, в свою очередь, повлияли на изменение конфигурации систем подотчетности. Благоприятное влияние и существование потенциала для функционирования полноценной системы можно было отметить в траекториях «К демократической консолидации» (Чехия), «Прорыв к демократии» (Хорватия). Албания, следующая траекторией «На пути к демократии», демонстрирует положительные тенденции при сохраняющейся низкой эффективности правительства и слабом влиянии граждан на власть, значительно отличаясь от номинальной системы подотчетности. Армения («Проблемные траектории») следует тенденции к ухудшению и сужению механизмов подотчетности. Белоруссия («На пути к автократии») и Узбекистан («Консолидированные автократии») де-

монстрируют наличие номинальных систем, в которых личная подотчетность заменяется доверием или лояльностью.

Литература

- Воробьев А.Н.* Левиафан поневоле: захват государства как следствие режимных деформаций: Препринт WP14/2012/07. – М.: НИУ ВШЭ, 2012. – 28 с.
- Морлино Л., Карли Л.* Как оценивать демократию. Какие существуют варианты: Доклад к XV Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, Москва, 1–4 апреля 2014 г. – М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2014. – 35 с.
- Adcock R., Collier D.* Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research // *The American political science review*. – Denton, Texas, 2001. – Vol. 95, N 3. – P. 529–546.
- Armingeon K., Careja R.* Institutional change and stability in postcommunist countries, 1990–2002 // *European journal of political research*. – Chichester, 2008. – Vol. 47, Iss. 4. – P. 436–466.
- Becker A.* Accountability and the fairness bias: The effects of effort vs. luck // *Social choice and welfare*. – Rochester, 2013. – Vol. 41, N 3. – P. 685–699.
- Behn R.* On the nature of: Accountability dilemma // Bob Behn’s public management report. – Cambridge, 2005. – Vol. 2, N 7. – Mode of access: <http://www.hks.harvard.edu/thebehnreport/March2005.pdf> (Дата посещения: 28.03.2014.)
- Behn R.* Rethinking democratic accountability. – Washington: Brookings institution press, 2001. – 328 p.
- Bovens M.* Analysing and assessing accountability: A conceptual framework // *European law journal*. – Malden, 2007. – Vol. 13, N 4. – P. 447–468.
- Carey J.* Legislative organization // *The Oxford handbook of political institutions* / Binder S., Rhodes R., Rockman B. (eds.). – N.Y.: Oxford univ. press, 2008. – P. 344–365.
- Cingranelli D., Richards D.* CIRI human rights data project. – Binghamton, N.Y., 2014. – Mode of access: <http://humanrightsdata.blogspot.com/p/data-documentation.html> (Дата посещения: 28.03.2014.)
- Dasgupta P.* An inquiry into well-being and destitution. – N.Y.: Oxford univ. press, 1993. – 680 p.
- Fiorina M.* Retrospective voting in American national elections. – New Haven: Yale univ. press, 1981. – 288 p.
- Flinders M.* The politics of accountability in the modern state. – L.: Ashgate, 2001. – 435 p.
- Freedom in the world: Democratic breakthroughs in the balance.* – Washington, D.C., 2013. – Mode of access: http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013#.Uzqsh_1_sal (Дата посещения: 28.03.2014.)
- Freedom in the world: Methodology.* – Washington, D.C., 2013. – Mode of access: http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2013/methodology#.Uzqta_1_sal (Дата посещения: 28.03.2014.)

- Governance and development. – Washington, D.C.: World Bank, 1992. – 69 p. – Mode of access: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development> (Дата посещения: 28.03.2014.)
- Lindberg S.* Mapping accountability: Core concept and subtypes // *International review of administrative sciences.* – L., 2013. – Vol. 79, N 2. – P. 202–226.
- Lonsdale J.* Political accountability in African history // *Political domination in Africa / Chabal P. (ed.).* – N.Y.: Cambridge univ. press, 1986. – P. 135.
- Maskin E., Tirole J.* The politician and the judge // *American economic review.* – Pittsburgh, 2004. – Vol. 94, N 4. – P. 1034–1054.
- Melville A., Mironyuk M., Stukal D.* Trajectories of regime transformation and types of stateness in post-communist countries. – M.: National research univ. higher school of economics, 2012. – 41 p.
- Minick B.* The political economy of regulation: Creating, designing and removing regulatory forms. – N.Y.: Columbia univ. press, 1980. – 506 p.
- Moncrieffe J.* Reconceptualizing political accountability // *International political science review.* – Montreal, 1998. – Vol. 19, N 4. – P. 387–406.
- Mulgan R.* Holding power to account: Accountability in modern democracies. – N.Y.: Palgrave MacMillan, 2004. – 240 p.
- O'Donnell G.* Horizontal accountability in new democracies // *Journal of democracy.* – Baltimore, MD, 1998. – Vol. 9, N 3. – P. 112–126.
- Piotrowski S., Ryzin, van G.* Citizen attitudes toward transparency in local government // *The American review of public administration.* – Thousand oaks, 2007. – Vol. 37, N 3. – P. 306–323.
- Polity IV project: Political regime characteristics and transitions, 1800–2012 / Marshall M. (director). – Maryland, 2012. – Mode of access: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (Дата посещения: 28.03.2014.)
- Press freedom index. – Paris: Reporters without borders, 2014. – Mode of access: <http://rsf.org/index2014/ru-index2014.php> (Дата посещения: 28.03.2014.)
- Shugart M., Carey J.* Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. – N.Y.: Cambridge univ. press, 1992. – 332 p.
- Sinclair A.* The chameleon of accountability: Forms and discourses // *Accounting, organizations and society.* – L., 1995. – Vol. 20, N 2–3. – P. 219–237.
- Spruyt H.* The origins, development, and possible decline of the modern state // *Annual review of political science.* – Palo Alto, 2002. – N 5. – P. 127–149.
- The rise of «new» policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government? / Jordan A., Rüdiger K., Wurzel W., Zito A. // *Political studies.* – L., 2005. – Vol. 53, N 3. – P. 477–496.
- Votes, budgets, and development: Comparative studies in accountable governance in the south (international political economy) / Healey J., Tordoff W. (eds.). – N.Y.: St. Martin's press, 1995. – 270 p.
- Willemts T., Dooren van W.* Lost in diffusion? How collaborative arrangements lead to an accountability // *International review of administrative sciences.* – L., 2011. – Vol. 77, N 3. – P. 505–530.