

УДК 35.076/.077:347.136

Антоненко А. О.

МОЖЛИВІ ІНДИКАТОРИ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Попри вживання поняття політичної відповідальності у здебільшого теоретичному аспекті, дослідники робили спроби вимірювання значення відповідальності. В статті узагальнено індикатори, які можна використати для оцінювання політичної відповідальності, що допоможе краще застосовувати її механізми та слідкувати за їх впливом.

Ключові слова: політична відповідальність, індикатори, медіа, доступ до інформації, корупція, довіра, чіткість законодавства, оцінка виборів, дотримання прав людини, співпраця громадськості й влади.

Для запобігання маніпуляціям поняттям політичної відповідальності з боку тих чи тих політичних сил, одним із дієвих механізмів є громадський моніторинг та контроль діяльності політиків. За ідеальних умов такий моніторинг діяльності мав би бути системним, а накопичена інформація щодо обіцянок, дій щодо їх виконання або уникнення, поведінки того чи того полі-

тика мала би накопичуватися і зберігатися, бути доступною для досліджень та зіставлень. Проте забезпечити такий системний контроль у сьогоденішньому суспільстві достатньо важко. Зважаючи на велику кількість громадських груп і поглядів, що мають їхні представники, а також фрагментарність сфер контролю та часових рамок, виникає питання щодо чіткого виявлення

індикаторів безвідповідальної діяльності політиків. Такі індикатори, на наш погляд, мають бути внесені до моделі політичної відповідальності для оцінки ситуації до застосування механізмів притягнення до політичної відповідальності.

До досліджень, в яких розглядають індикатори політичної відповідальності, можна віднести праці Данієля Кауфмана (Daniel Kaufmann) та Гєргани Янкової (Gergana Yankova). Для обох цих дослідників характерним є те, що вони вивчають урядову відповідальність, тому зосереджуються на індикаторах відповідальності урядових структур. Д. Кауфман, який розробив індикатор «Політична відповідальність та право голосу» («Political accountability and voice») рейтингу Світового банку (World Bank), серед показників визначає такі: організованість передачі влади, прозорість і чесність законодавчої системи, громадянські свободи, політичні права, вільна преса, військові в політиці, демократична відповідальність (політичний ризик) та інформування і вплив бізнесу на урядові політики. Джерелами отримання інформації для них є експертні опитування та вивчення думки підприємців і звичайних громадян [8, р. 17].

Що стосується дослідження Гєргани Янкової, то вона вивчає політичну відповідальність на основі наслідків політичних скандалів (які вона визначає як «будь-яке звинувачення уряду, що з'являється у медіа») [12, р. 61]. Дослідження Гєргани Янкової базувалося на вивченні політичних скандалів у Болгарії, Німеччині та Росії за спеціально розробленою системою відфільтрування інформаційних повідомлень, зокрема, зважаючи на такі показники, як тип скандалу, його тривалість, кількість інформаційних матеріалів, джерело звинувачень, реакція тощо [12, р. 68].

Д. Ю. Знаменський у близькому за змістом дослідженні розробив систему показників для оцінки ефективності роботи адміністрації території, серед яких «економічна ефективність, екологічна ефективність, рівень розвитку інфраструктури території, рівень правопорядку, ступінь відповідності послуг, що надаються, вимогам і очікуванням громадян, рівень інформування населення про роботу адміністрації» [3, с. 21].

Як зазначає О. К. Агапонов, «лише на основі багатокритеріального підходу можна об'єктивно оцінювати роль відповідальності і прогнозувати наслідки застосування тієї чи тієї форми відповідальності» [1, с. 17]. Тому для розгляду рівня відповідальності користуватимемося сукупністю критеріїв, які визначили у своїх дослідженнях політичної відповідальності науковці. Зважаючи на різноманітність підходів до визначен-

ня феномена політичної відповідальності, розробка його індикаторів не матиме визначального характеру, натомість його краще охарактеризувати як описовий – за допомогою комплексу вимірюваних факторів, які можна узагальнити, буде можливість описати характер присутності цього феномена у політичному процесі. В разі внесення до теоретичної моделі політичної відповідальності, індикатори мають передувати спрацюванню її механізмів та, можливо, навіть містити передумови для їх визначення.

Дослідження **реакції на звинувачення уряду в медіа**, яке пропонує у своїй праці Гєргана Янкова, на нашу думку, може бути ефективним індикатором політичної відповідальності. Г. Янкова розглядає звинувачення уряду, які прозвучали в медіа, щоб виявити, як саме на них реагуватимуть, хто кого притягне за ними до відповідальності. Автор у своєму дослідженні прагне простежити відповідальність уряду одночасно кільком органам [13, р. 9]. Дослідження реакції різних політичних акторів на скандали, ініційовані інформацією в ЗМІ, на наш погляд, може сприяти розумінню того, перед ким насправді відповідальний той чи той орган влади або політик, а також хто може притягти його до відповідальності. Поведінка об'єктів журналістських розслідувань може стати досить чітким індикатором того, чи відповідальні ці об'єкти перед громадянами. «Щоб зрозуміти, наскільки демократичним є уряд, нам потрібно знати, чиїм інтересам він служить», – зазначає у своєму дослідженні Гєргана Янкова [13, р. 31].

Ще одним індикатором, котрий безпосередньо пов'язаний із попереднім, є **свобода ЗМІ**. Цей показник стосується можливості представників засобів масової інформації проводити розслідування на будь-які теми, які, на їхній погляд, суспільно важливі. З іншого боку, це також показник адекватного (уявленням про суспільно важливі теми аудиторії) пошуку цих тем та їх розкриття. За умови збереження цих факторів – можливості висвітлювати будь-яку тему, обираючи її так, що вона зачіпатиме безпосередньо інтереси громадян, і що самі громадяни будуть у цьому зацікавлені, можна говорити про свободу ЗМІ. Перешкоджання роботі журналістів, виявлення до них відкритої неповаги, уникнення відповідей на їхні запитання – усе це вже є своєрідним показником політичної відповідальності. Окрім того, для його оцінки можуть бути застосовані рейтинги свободи ЗМІ, які готують міжнародні організації (наприклад, «Репортери без кордонів», «Freedom House» та ін.) Окрім того, не зайве буде при оцінці цього індикатора взяти до уваги інформацію неурядових організацій, які ведуть моніторинг публікацій ЗМІ. Напри-

клад, українська організація «Інститут масової інформації» здійснює моніторинг ситуації як з дотриманням прав журналістів, так і з розміщенням у ЗМІ замовних матеріалів, в тому числі без належного маркування.

Індикатором, який безпосередньо впливає як на роботу журналістів, так і на забезпечення прав громадян, є **доступ до публічної інформації**. На нашу думку, цей показник варто виокремити саме з огляду на те, що не тільки представники ЗМІ, а й будь-який громадянин може безпосередньо випробувати його, надіславши відповідний запит про надання інформації. Цей індикатор є дуже яскравим свідченням того, чи готові політики звітувати перед тими, хто дав їм повноваження. Залежно від того, наскільки повно, точно, правдиво, вчасно тощо відповідають політичні діячі, можна оцінити їхню готовність як до діалогу, так і до звітування. Громадяни часто потребують звернутися до органів влади задля отримання інформації, чи вирішення тієї чи тієї проблеми. Цей індикатор, власне, може слугувати також показником прозорості влади, її здатності давати інформацію про свою діяльність, зокрема і ту, яку запитують громадяни, а не бажать розмістити чиновники. Окрім того, звернення до цього індикатора дасть змогу визначити відповідність дій чиновників закону, адже 13 січня 2011 р. було прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації», який вступив у дію 9 травня того ж року [2]. Стаття 24 цього закону містить перелік порушень, за які несуть відповідальність винні.

До індикаторів, які базуються на дослідженнях та оцінках неурядових, в тому числі й міжнародних громадських організацій, варто, на нашу думку, також додати показник **рівня корупції**. Визначивши для потреб нашого дослідження політичну корупцію як намагання розв'язати ту чи ту проблему особистого чи групового характеру поза стандартною процедурою, на привілейованій основі, а також бажання особистого збагачення за рахунок виконання за винагороду стандартних процедур та повноважень, отримуємо показник того, наскільки традиції, тобто стандартні процедури, порушуються. М. Мельник зазначає, що «по суті, від інших корупціонерів вони (політичні корупціонери. – *Авт.*) відрізняються лише одним – обсягом і масштабністю владних можливостей для самозбагачення та отримання інших вигод» [5, с. 68], а також наголошує, що «для притягнення політичних корупціонерів до юридичної відповідальності не потрібні якісь особливі чи додаткові правові підстави» [5, с. 69]. Дослідженням рівня корупції займається низка провідних українських та міжнародних організацій, присвячуючи цьому питанню окремі рейтинги й оцінюючи цю пробле-

му як складову загальніших. Зокрема, цей показник вивчають Центр Разумкова, Світовий банк (рейтинг «Світові індикатори управління» («Worldwide Governance Indicators»)) містить показники «Відповідальність та право голосу» («Accountability and Voice») та «Контроль корупції» («Control of Corruption»)) [7], а також міжнародні організації «Transparency International» і «Global Integrity» [4, р. 43].

Наслідком порушення домовленостей політиків між собою чи політиків і громадян є взаємна недовіра, пересторога щодо подальших спільних дій. Як зазначає у своєму дослідженні Джейн Мартін (Jane Martin), цитуючи Онору Оніл (Onora O'Neil), «втрата публічної довіри привела до створення “суспільства аудиту”, яке прагне відновити довіру через режими інспекції та відповідальності (answerability)» [9, р. 63]. Саме тому, на нашу думку, доцільно розглянути такий індикатор, як **рівень довіри**. Реймонд Плант (Raymond Plant) називає довіру однією з характеристик етики державної служби, тлумачачи її як довіру між громадянами (щодо спільної примусової сплати податків, які використовуються на державну службу), між владою і громадянами (щодо делегованих повноважень), між державною службою і громадським сектором (моніторинг та перевірка державних програм на слугування інтересам громадян), між людьми, які працюють у громадському секторі, між громадським сектором і можливими майбутніми партнерами в приватному чи волонтерському секторах, а також між виробниками й тими, хто отримує послуги в громадському секторі [10, р. 563–564]. Нашу увагу зосередимо на двох площинах – довірі громадян до політики взагалі і політиків зокрема, а також довірі міжнародних організацій до влади, її обіцянок. Для отримання показника довіри громадян до політиків можна використати результати соціологічних опитувань, що безпосередньо стосуються довіри респондентів до політиків, а не можливої підтримки того чи того політика, «якби вибори відбувалися в ці вихідні». Що стосується довіри до української влади міжнародних організацій, в тому числі світових фінансових інституцій, то для характеристики цього показника можна розглянути особливості співпраці між владою в Україні та цими організаціями. На основі дослідження наявності, інтенсивності та характеру відносин української влади і міжнародних організацій (такіх, наприклад, як Міжнародний валютний фонд (International Monetary Fund) тощо) можна охарактеризувати, на нашу думку, рівень довіри із боку міжнародних структур.

Що ж до законодавчого виміру, то як індикатори політичної відповідальності можемо розглядати **чіткість встановлених законодавчих**

визначень у сфері політичної та конституційно-правової відповідальності, а також **можливість використання закріплених механізмів настання санкцій**. Окрім того, вивчення потребує ефективність розподілу повноважень між гілками влади, в тому числі недопущення повторення повноважень, а також концентрації однією з гілок влади виняткових повноважень, механізми протидії цьому. Як зазначають Дініса Дуванова (Dinissa Duvanova) та Якуб Зілінські (Jakub Zielinski), «ясність відповідальності є продуктом взаємодії між конституційними домовленостями та політичним змаганням» [6, р. 1147]. Дослідження ефективності розподілу повноважень між гілками влади сприятиме чіткості політичної відповідальності, а також власне і буде перевіркою на відповідальність політиків, які, перебуваючи на посаді, здатні ефективно діяти в межах власних повноважень, не підмінюючи їх та не зазіхаючи на повноваження інших гілок влади, будувати з ними співпрацю таким чином, щоб чітко працювала державна машина. Майя Сетеле (Maija Setälä) вказує на те, що референдуми, якими контролюють вироблення рішень, як механізм ретроспективного контролю за рішеннями представників, доповнюють механізми електоральної відповідальності [11, р. 716]. Таким чином, цей індикатор дасть змогу встановити ретельність та детальність законодавства, потенційну (чи реальну) можливість його застосування, а також з'ясує вимір чіткості закріплених визначень та механізмів.

Вибори є одним із тих механізмів, які найчастіше згадують при характеристиці політичної відповідальності. **Оцінка процесу виборів**, дотримання закону під час їх проведення, а також вільного, що відбувається на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, волевиявлення, може бути водночас індикатором політичної відповідальності. Для оцінки цього показника, на наш погляд, можливо використати оцінки українських та міжнародних спостерігачів, в тому числі тих міжнародних організацій, що спостерігають за виборами в Україні, зокрема, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Європейської мережі організацій зі спостереження за виборами (ENEMO), Автономної некомерційної органі-

зації «Міжнародна організація зі спостереження за виборами» («CIS-EMO») тощо.

Ще одним індикатором політичної відповідальності може стати **оцінка дотримання прав людини** місцевим і міжнародними правозахисними організаціями, як-от, наприклад, міжнародна організація «Нагляд за правами людини» («Human Rights Watch»), правозахисна організація «Міжнародна амністія» («Amnesty International»), Всеукраїнська асоціація правозахисних організацій «Українська Гельсінська спілка з прав людини» тощо.

Показником, який, на наш погляд, допоможе краще охарактеризувати політичну відповідальність, є **ефективність співпраці громадськості та влади**. Дати оцінку такому показнику можна, спираючись на звіти громадських організацій або їхніх представників, що були залучені до такого співробітництва, щодо процесу роботи, зокрема ступенем включеності в нього представників громадськості, врахування їхніх розробок, а також стану виконання та залучення до щоденної практики результату співпраці. Саме такі критерії визначатимуть характеристику індикатора співпраці громадського та владного секторів у виробленні політики.

Таким чином, оцінити рівень політичної відповідальності можна, спираючись на низку індикаторів. Для їх підбору було використано показники, запропоновані дослідниками проблематики політичної відповідальності, а також розглянуто можливі додаткові критерії на їхній основі. Зазначений список індикаторів не є вичерпним. Проте, дослідивши й отримавши значення цих критеріїв, їх можна вбудувати в модель, що дасть змогу охарактеризувати політичну відповідальність у тій чи тій країні. Система таких індикаторів також допоможе побачити проблемні місця в різних аспектах життя суспільства та співпраці влади і громадськості. Водночас потрібно ретельно підійти до пошуку джерел отримання вказаних даних. Наприклад, це стосується отримання інформації від українських та міжнародних організацій – необхідно використовувати дані лише добре відомих організацій, які мають позитивну репутацію, а також докладну інформацію про умови і авторів досліджень.

Література

1. Агапонов А. Проблемы ответственности региональной политической власти в современной России : политологический анализ, технологии формирования и реализации : дисс. ... доктора политических наук : спец. 23.00.02 / А. Агапонов. – Ростов-на-Дону, 2003. – 342 с.
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс]. – Верховна Рада України. Законодавство України. 13.01.2011. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/print1334564822590096>. – Назва з екрана.
3. Знаменский Д. Ответственность и эффективность деятельности органов и должностных лиц публичной власти в Российской Федерации : политологический аспект : автореферат дисс. ... кандидата политических наук : спец. 23.00.02 / Дмитрий Юрьевич Знаменский. – М., 2007. – 23 с.

4. Зовнішні оцінки рівня політичної корупції в Україні (міжнародні рейтинги корупції) [Електронний ресурс] // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7. – С. 43. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD111_ukr_2.pdf. – Назва з екрана.
5. Мельник М. Політична корупція / М. Мельник // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7. – С. 67–72.
6. Duvanova D. Legislative Accountability in a Semi-Presidential System: Analysis of the Single-Member District Elections to the Russian State Duma / Dinissa Duvanova, Jakub Zielinski // Europe-Asia Studies. – December 2005. – Vol. 57. – No. 8. – P. 1143–1167.
7. Governance Matters 2009. Worldwide Governance Indicators, 1996–2008 [Electronic resource] // The World Bank Group. – 2009. – Mode of access: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp. – Title from the screen.
8. Lassen D. Political Accountability and the Size of Government : Theory and Cross-Country Evidence / David Dreyer Lassen. – Copenhagen : University of Copenhagen. – November 2000. – 57 p.
9. Martin J. Overview and Scrutiny as a Dialogue of Accountability for Democratic Local Government / Martin Jane // Public Policy and Administration. – Autumn 2006. – Vol. 21. – No. 3. – P. 56–69.
10. Plant R. A Public Service Ethic and Political Accountability / Raymond Plant // Parliamentary Affairs. – 2003. – Vol. 56. – No. 4. – P. 560–579.
11. Setälä M. On the problems of responsibility and accountability in referendums / Maija Setälä // European Journal of Political Research. – 2006. – Vol. 45. – Issue 4. – P. 699–721.
12. Yankova G. Political Accountability And Media Scandals : A Comparative Exploration / Gergana Yankova // CEU Political Science Journal. – 2006. – Is. 3. – P. 49–70.
13. Yankova Radostinova G. Who Controls the Government Between Elections? Government Accountability for Media Accusations in Bulgaria, Germany and Russia : dis. ... Doctor of Philosophy in the subject of Political Science and Government / Gergana Radostinova Yankova. – Cambridge, Massachusetts : Harvard University, 2008. – 257 p.

A. Antonenko

POSSIBLE INDICATORS OF POLITICAL RESPONSIBILITY

Despite usage of the notion of political responsibility in the mostly theoretical aspect, researchers have made attempts to measure its value. The article generalizes indicators that can be used to assess political responsibility. Research of such indicators will help to better implement its mechanisms and track their effects.

Keywords: political responsibility, indicators, access to information, corruption, trust, clarity of legislation, assessment of elections, maintenance of human rights, cooperation between public and government.

Матеріал надійшов 20 квітня 2012 р.