



Гражданский Голос

Выпуск 4, №5 (20)

Сентябрь-Октябрь 1998

ИНТЕРВЬЮ:

◆ **Джон Эшкрофт,**

Член Комиссии
Сената США по внешней
политике, науке,
транспорту и
юридическим вопросам
(стр. 2)

◆ **Андрей Фуниеру,**

Главный
консультант,
Юридическое Управление
Аппарата Парламента
(стр. 3)

АЛГОРИТМ ЗАТЯГИВАНИЯ

Из множества слов, употребляемых политиками Молдовы, чаще всего звучит слово *реформа*. Все средства массовой информации — газеты, радио и телевидение, информационные агентства - сверх всякой меры напоминают нам о существовании этого слова. Вместе с тем, ничто в Республике Молдова не оплакивается так, как отсутствие реформы. Почему же так получается? Или реформа - это всего лишь химера, как говорил когда-то Владимир Буковский. Одно лишь произнесение слова *реформа* в своём лингвистическом значении далеко от того, чтобы верно отразить современную действительность.

Мало кто сомневается в необходимости территориально- административной реформы и переработки законов, касающихся местной публичной администрации. Теоретически - это так. А что же происходит на практике? Оказывается, дела обстоят куда сложнее. Ставшая притчей во языцех, децентрализация на самом деле не такая уж и желанная, как нас пытаются убедить в бесконечных декларациях. Бесспорно, подобная реформа является фундаментальным шагом, поэтому она должна быть продумана очень внимательно. Общая установка и отдельные детали требуют тщательного взвешивания всех элементов, вошедших в игру. Но нельзя смешивать осторожность с затягиванием. Первое - совершенно естественно. А вот пробуксовка важнейших преобразовательных процессов может привести к тупиковым ситуациям большого масштаба. Нельзя считать проведение этой реформы преждевременным. Напротив, её затягивание уже нанесло существенный ущерб.

Те, кто считает законопроекты об административно-территориальном делении и о местной публичной администрации несовершенными, в сущности, не ошибаются. Как любой плод человеческого творения, и эти законопроекты страдают недостатками. С другой стороны, затягивание территориально-административной реформы отнюдь не гарантирует того, что она станет лучше, если её, "исправленную и дополненную", провести позже. Существует достаточно причин, заставляющих думать обратное хотя бы потому, что выработка данного законопроекта может стать

излишне политизированной. Между тем, многие тупиковые ситуации, стоящие на пути реформ, порождены скорее узкими партийными интересами, чем заинтересованностью в самой реформе. Совершенно излишнее нагнетание политической обстановки в обществе может подорвать веру людей в целесообразность проведения в будущем местных выборов. Их компрометация в конце концов может послужить грустным эпилогом.

В последние годы Республика Молдова получила положительные отзывы за смелость и упорство в реализации существенных преобразований. Это доверие заслужено ценой немалых усилий и создавшихся социальных проблем, которые не могут быть обойдены. Поэтому будет несправедливо, если накопленный с трудом капитал рассыплется в одночасье.

Другое слово, произносимое чуть ли не с обожествлением, - *алгоритм*. Ни одна избирательная система не в состоянии рассмотреть абсолютно весь спектр накопившихся проблем, с которыми обычно сталкивается страна. Точно так и фетишизация *алгоритма* не сможет заменить невыполнения предвыборных обещаний. На прошедших парламентских выборах две трети электората страны проголосовали не за какой-то абстрактный алгоритм, а за определённые политические силы, которые взяли на себя ответственность за проведение реформ. Алгоритм, который способствует вовлечению и содействию в управлении страной, является всего лишь инструментом. Там, где алгоритм становится самоцелью, шансов в проведении реформ становится меньше. Некоторые демократии, куда более основательные, чем молдавская, заплатили сполна за подобные ошибки. Цена алгоритма затягивания может оказаться слишком дорогой для Республики Молдова. Речь идёт о риске, которого можно избежать. В этом - наша надежда.◆



Информационный
бюллетень



Moldova

Ion Todoran

"Свобода в рамках закона предоставляет самые лучшие возможности для накопления подлинно демократических ценностей..."



Габриел Мумжиев: *Уважаемый господин сенатор Эшкрофт, каковы актуальные проблемы, возникшие в отношениях между федеральной и местной властью в Соединённых Штатах Америки?*

Джон Эшкрофт: В общем, федеральное правительство США занято реализацией целей, имеющих чётко выраженный национальный характер. Например: внешняя политика, национальная безопасность, экономическая политика и внутренняя объединённая система транспорта. Так как федеральное правление зависит от местного и наоборот, они могут испытывать определённую неудовлетворённость друг другом. Очень часто местная администрация поставлена перед фактом неадекватного и неправомерного вмешательства федерального правительства в решение вопросов, не входящих в его компетенцию.

ГМ: *С какими основными трудностями сталкиваются местные власти?*

ДЭ: Это проблемы, связанные с предотвращением преступности,

общественными службами, включающими услуги по ремонту улиц, дорог, школ и т.д. . Иначе говоря, все эти вопросы решаются непосредственно местными властями. Когда федеральное правительство или власти штата участвуют в финансировании некоторых программ местной администрации, последняя обязана соблюдать с момента своего согласия на получение помощи определённые условия (так называемые "strings"/ струны), продиктованные федеральной стороной.

ГМ: *Какие факторы способствуют укреплению и эффективности местной администрации и одновременно уравнивают отношения между федеральной и местной властью?*

ДЭ: Местная администрация должна обеспечить реальное соблюдение законов, учитывая те свободы, которые предоставлены федеральной Конституцией или конституциями штатов.

ГМ: *Процесс перехода к рыночной экономике и подлинной демократии оказался сложным и болезненным для большинства восточноевропейских и постсоветских государств. Какие факторы ускорили бы, по Вашему мнению, этот процесс и тем самым сняли бы социально-экономическое напряжение в этих странах?*

ДЭ: Это прежде всего проблема перемен и отношения к ним. Сильное демократическое государство может быть построено **на основе высокой морали**. Необходимо общее соблюдение прав человека. Граждане любой страны должны знать, что имеют неотъемлемое право на самоуправление. Нации и их представители процветают лишь тогда, когда их богатства приумножены ценой трудового пота

и собственных достижений; когда их производители по-настоящему независимы и могут самостоятельно строить своё будущее. Свобода в рамках закона предоставляет самые лучшие возможности для накопления подлинно демократических ценностей.

ГМ: *Должны ли США продолжать оказание помощи странам, идущим по пути рыночных и демократических преобразований?*

ДЭ: Соединённым Штатам необходимо поддержать молодые демократии всеми возможными способами. Мы должны оказать им содействие даже в том случае, когда осознаём, что не можем гарантировать полный успех демократии в какой-то другой части света. Но мы не можем принуждать народы, идущие собственным путём к демократии, заменить свои взгляды и ценности на американские.

ГМ: *Назовите, пожалуйста, наиболее важные законы, принятые Сенатом за последние два года?*

ДЭ: Сенат обсудил очень много вопросов за этот период. Лично я думаю, что самым важным шагом, сделанным Сенатом для американского народа, было снижение налогов. Хочу надеяться, что и в будущем нам удастся ослабить растущее бремя налогов, давящих на плечи американцев, которые трудятся очень много.

ГМ: *Принимая во внимание тот факт, что многие страны пытаются заполучить или уже заполучили ядерное оружие, а международный терроризм не остановится ни перед кем и ни перед чем, какие меры могли бы обеспечить стабильность во всём мире?*

ДЭ: Прежде всего, миролюбивые государства должны быть абсолютно непримиримы к терроризму. За последние годы всё больше преступных режимов и отдельных индивидуумов участвовало в разработке химического, биологического и ядерного оружия. Террористы очень агрессивны в своих попытках подстрекательства людей к насильственным действиям. Обращение Соединённых Штатов Америки и других миролюбивых государств предостерегает ясно: любая террористическая акция будет преследована безотлагательно и со всей суровостью.

ГМ: Если бы Вы решили выставить свою кандидатуру на пост Президента США, какими действиями Вы решили бы завоевать доверие американского народа, чтобы одержать победу на выборах?

ДЭ: Хотя я и не кандидат на должность Президента США, такую возможность нельзя исключать. Я объездил всю страну для того, чтобы разделить с народом свои убеждения по поводу политики, которую мы должны проводить. Моё обращение было встречено людьми тепло. Окончательное решение в этом вопросе я приму к концу текущего года.

ГМ: Господин сенатор, благодарю Вас за интервью.

ДЭ: И я вас благодарю. Пожалуйста, передайте народу Молдовы мои самые тёплые пожелания. Я очень высоко ценю деятельность IFES в распространении опыта общественной политики и разделяю его желание помочь демократическому развитию в таких странах, как Республика Молдова. ♦

12 сентября 1998 года, Вашингтон.

"Желательно, чтобы граждане были заведомо проинформированы о реформах, которые затрагивают их интересы."



Гражданский Голос: Какие факторы вызвали необходимость территориально-административной реформы в Молдове?

Андрей Фуниеру: Идея территориально-административного деления возникла сразу же после провозглашения независимости. Избрав демократический путь развития, мы должны заложить основы, без которых не может существовать современное правовое государство. Как бы хороши ни были решения централизованного правительства, как бы хорошо ни были продуманы принятые высшим законодательным органом законы, их действие будет малоэффективным столько времени, сколько не будет административной системы, адекватной новым политическим и социальным реалиям. Нет ничего хорошего в том, что люди приезжают в Кишинэу из разных районов с различными жалобами, намереваясь передать их Президенту, Парламенту, Правительству или другим учреждениям в то время, когда их должны рассмотреть прежде всего органы местного самоуправления.

ГГ: Каковы положительные и отрицательные стороны проектов территориально-административной реформы, представ-

ленных Юридическому Управлению Аппарата Парламента на сегодняшний день?

АФ: В текущем году была создана специальная комиссия по решению вопросов, связанных с данной реформой, во главе с премьер-министром. В ходе работы комиссии обозначились два законопроекта: 1) О местной публичной администрации; 2) Об административно-территориальном делении. Юридическое Управление Аппарата Парламента произвело в свою очередь их юридическую экспертизу, в результате которой были выявлены некоторые недостатки, ведущие к возникновению конфликтных ситуаций. Они будут рассмотрены Парламентом при обсуждении законопроекта в первом чтении. Наряду с обсуждением и принятием законов об административно-территориальном делении и о местной администрации мы предложили обсудить и вопрос о выработке и принятии ряда дополнительных законов, связанных с данной проблемой. Таким образом, необходимы следующие законы: 1) О финансовой самостоятельности административно-территориальных единиц; 2) О статусе муниципалитетов (столицы) Кишинэу; 3) О местных общественных службах; 4) Об учреждениях, призванных решать конфликтные ситуации административного характера и т.д. Также необходимо выработать некоторые нормативные акты в связи с деятельностью новых местных административных органов (префектуры, координационные советы и т.д.). Оба законопроекта должны включить ряд положений, касающихся сроков реформирования актуальной административной системы. Необходимо обозначить и конкретные меры в этом направлении. Наше главное замечание относится к принципу структуризации административно-территориальных единиц. Согласно положениям законо-

проекта они будут разделены на два уровня: 1) сёла (коммун), города; 2) районы, муниципии и автономные единицы с особым статусом. Данные положения могут создать ситуации, противоречащие логической структуре административно-территориального деления. Из них следует, что район, административная единица второго уровня, поглотит другую единицу того же уровня - муниципий. По нашему мнению, муниципий Кишинэу может быть включён в категорию второго административно-территориального уровня, так как является столицей и требует специального статуса. Остальные муниципии точно вписываются в категорию первого уровня.

ГГ: *Располагаете ли Вы сведениями о том, как воспринимается территориально-административная реформа населением и, в частности, государственными служащими?*

АФ: Желательно, чтобы граждане были заведомо проинформированы о реформах, которые затрагивают их интересы. Однако надо иметь в виду и то, что это не является существенным условием для проведения реформ. Было бы своевременно организовать разъяснительную кампанию, рассчитанную на более длительный период, чтобы граждане осознали необходимость проведения реформы; каким образом она улучшит положение в Молдове; какое будущее ожидает людей в условиях новой территориальной реструктуризации и т.д. Приведу пример: кто возьмёт на себя затраты по замене номерных знаков на автомобилях? Государство? Граждане? Пока никто этого не знает. Поэтому неудивительно, что при отсутствии необходимой информации граждане настроены враждебно по отношению к данной реформе. Все министерства должны активно включиться в работу по её внедрению и провести реструктуризацию на местах.

Существуют ли какие-нибудь нормативные акты, регулирующие этот процесс? Лично я не видел их и ничего об этом не слышал. Перед тем как построить новый дом, крестьянин не разрушает старый. Почему и нам не последовать логике крестьянина? Мы должны предви-

деть все возможные ситуации и детали перед тем, как приступить к административной реформе. На местах люди морально ещё не готовы поддержать её. Государство должно было позаботиться о разъяснительной кампании, в которой нуждалась данная реформа. К тому же, думаю, к ней не готовы не только рядовые граждане, но и многие государственные чиновники.

ГГ: *Существует мнение, что в результате проведения территориально-административной реформы снизится эффективность общественных служб. Что Вы об этом думаете?*

АФ: Это не верно. Образование нового объединённого района (уезда) не предполагает централизацию и монополизацию общественных служб. Имеет ли смысл переводить Стрэшенский комиссариат полиции в Унгень, т.е. в новый район? Нет. Он останется в Стрэшень точно так, как и все существующие административно-территориальные структуры (полиция, суд, прокуратура, нотариальные конторы, почта и т.д.). Потом, давайте уж говорить начистоту: сколько раз в году нуждается рядовой гражданин в обсуждении своих вопросов с председателем райисполкома? Администрация объединённого района сможет сконцентрировать свои финансовые ресурсы, предназначенные для разрешения инфраструктурных проблем и развития данного района. То же самое произойдёт и с человеческим потенциалом.

ГГ: *Благодарим Вас.♦*

24 сентября 1998 года, Кишинэу.

Доклад Бюро Демократических Институтов по Правам Человека / ОБСЕ по наблюдению на выборах в Парламент Республики Молдова 22 марта 1998 года

Избирательная кампания

В общих чертах избирательная кампания прошла нормально. Однако в её ходе были зарегистрированы провокационные выпады, что уже имело место на президентских выборах в 1996 году.

Случилось так, что один конкурент использовал нацистскую символику для того, чтобы охарактеризовать другого конкурента. В нескольких предвыборных рекламных роликах одна партия сравнила своего оппонента с Гитлером и Сталиным.

17 марта в обращении "Общества Православных Христиан Молдовы" один кандидат был раскритикован лишь потому, что в списке кандидатов своей партии фигурировало имя одного баптиста, а вышеупомянутый кандидат в качестве лидера партии "продался сектантам, отравляющим и убивающим христианский дух". Указанное общество, вероятно, оказалось фикцией, так как и Православная Церковь Молдовы, и Митрополия Бессарабии отрицали свою причастность к этому обращению.

Несмотря на подобные досадные инциденты, было отмечено качественное улучшение в проведении избирательной кампании по сравнению с предыдущими.

Некоторые проблемы, связанные с избирательной кампанией, были разрешены ещё до их возможного обострения. Как уже было замечено ранее, 20 февраля Центральная Избирательная Комиссия (ЦИК) приняла решение о том, что кандидаты, занимающие государственные посты, обязаны прервать свою деятельность с 23 февраля. Это решение ограничило возможности применения общественных и инфраструктурных средств в целях избирательной кампании.

Учитывая рекомендации ЦИК и решение Парламента от 19 февраля, 3 марта министр Воспитания отменил своё распоряжение от 31 декабря 1997 года и позволил использовать помещения школ вне уроков в целях предвыборной агитации, так как в сельской местности школы нередко являются единственным местом, пригодным для проведения встреч с кандидатами. Конечно, это решение облегчило партиям организацию своей избирательной кампании в сельской местности.

Наблюдение в день выборов

В день выборов наблюдатели посетили более 170 избирательных участков, что составило более 35% от общего количества участков. Установленный маршрут соответствовал требованиям. Он объединил все области страны, города и сёла. Акцентировалось внимание прежде всего на критических зонах.

Голосование и подсчёт голосов в день выборов были организованы на профессиональном уровне.

Голосование проводилось с 7.00 утра до 21.00 вечера. Как правило, избирательные участки были открыты в назначенный час. Из 65 участков, избранных для наблюдения, только один открылся в 7.15.

К моменту открытия избирательных участков в большинстве из них присутствовали наблюдатели от партий, которые оставались там до завершения всего процесса.

Присутствие неуполномоченных лиц (полицейских, примаров и т.д.) было замечено в 19% избирательных участков. Был зарегистрирован случай, когда примар произнёс перед открытием участка короткую речь. Хотя присутствие полицейских в целях поддержания общественного порядка было необязательно, они всё же находились там, следуя полученной от Правительства инструкции. Очень часто некоторые чиновники, не являющиеся членами избирательной комиссии, давали её членам технические советы.

Примерно 6,5% наблюдателей отметили, что помещения, отведённые для избирательных участков, не отвечали международным стандартам с различных точек зрения. Многие участки были

переполнены людьми, так как были маловместительными для большого количества избирателей.

количества людей. Были случаи двойного голосования, но в течение дня положение улучшилось после



Модель избирательного бюллетеня осложнила процедуру подсчёта голосов, отчего их штемпелевание оказалось малоэффективным, а вычёркивание имён кандидатов, снявших свою кандидатуру, повлекло много трудностей.

Во многих случаях избирательные бюллетени были проштемпелёваны перед самым открытием участка, что являлось нарушением закона и инструкций.

Наблюдатели от партий не всегда знали, в чём заключаются их обязанности. Следовательно, необходимо улучшить их инструктирование.

Голосование всей семьёй ещё очень распространено, в особенности, в сельской местности. В целом, в более 30% избирательных участков были отмечены случаи голосования всей семьёй, а в 5,5% участков было зарегистрировано открытое голосование. Положения, предусмотренные для оказания помощи лицам, не могущим самостоятельно заполнить бюллетень, были часто нарушены.

Снятие в последний момент четырьмя кандидатами своих кандидатур вызвало множество проблем технического характера. В некоторых случаях члены избирательной комиссии были извещены об этом незадолго до открытия избирательного участка.

В избирательном участке с. Варница, который был открыт для избирателей из Приднестровья, не были проведены подготовительные работы для принятия большого

того, как списки избирателей были составлены в алфавитном порядке.

Приднестровский регион

De facto левое побережье Днестра не контролируется Правительством Республики Молдова. Поэтому были предприняты определённые меры по организации парламентских выборов, как это уже происходило на выборах 1994 и 1996 годов. Избиратели были приглашены на правый берег, чтобы проголосовать в 13 избирательных участках, подготовленных специально для жителей приднестровского региона.

К сожалению, этих мер не было достаточно для того, чтобы обеспечить всем гражданам возможность использовать своё право голосования. В нормальных условиях подобный электорат нуждался бы примерно в 400-500 избирательных участках. Ответственность за сложившуюся ситуацию всецело лежит на приднестровских властях.

Исходя из замечаний, сделанных до выборов, в день выборов и после их проведения, ОБСЕ/БДИПЧ предлагает следующие рекомендации, способствующие улучшению в будущем избирательного процесса:

- избирательная система может быть пересмотрена в целях обеспечения пропорциональности между политическими силами на национальном уровне и равноправного представ

ительства национальных меньшинств, проживающих компактно в определенных областях (например, гагаузы);

- передовые статьи государственной прессы должны освещать выборы беспристрастно и избегать славословий в представлении партий. Особое внимание необходимо уделить тому, сколько времени в теле- и радиоэфире предоставлено Президенту или какому-либо представителю Правительства;
- необходимо поддержать независимые и частные средства массовой информации;
- проблему Приднестровья необходимо решать в соответствии с международным правом. Важную роль, которую играет Миссия ОБСЕ в Молдове, необходимо оценить и поддержать всеми заинтересованными сторонами. Лишение части граждан права голосования, как это произошло с жителями Приднестровья, не должно повториться;
- списки избирателей следует перепроверить с учётом современных данных. Следует принять во внимание возможность пересмотра списков на основе картотечных данных о гражданах по месту жительства;
- образец избирательного бюллетеня следует изменить, поместив его содержание на одномгибающемся листе. В целях облегчения процедуры подсчёта голосов можно включить в каждую рубрику порядковый номер;
- в протоколах участковых избирательных комиссий должно быть включено общее количество бюллетеней, изъятых из урны для голосования, с целью облегчения подведения итогов;
- члены избирательных комиссий должны пройти более качественный инструктаж. Особое внимание следует уделить тайному голосованию, обязанностям и правам наблюдателей от партий, присутствию неуполномоченных лиц на избирательных участках, недействительным бюллетенями и этапу подсчёта голосов.◆

(Настоящий текст является адаптированным переводом некоторых фрагментов из доклада *Office for Democratic Institutions and Human Rights/OSCE. Republic of Moldova, Parliamentary Elections*, 22 March 1998.)

ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ ПРАВИТЕЛЬСТВА И РАЗНОВИДНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Дженда, Берри & Голдмен

Обычно граждане готовы пойти на некоторое ограничение своих личных свобод взамен различных выгод и преимуществ, предоставленных им правительством. Как известно, основные задачи правительства заключаются в поддержании общественного порядка, предоставлении населению общественных услуг и благ, соблюдении равноправия и справедливости. Общественная политика является генеральным стратегическим планом действий, принятым правительством для решения определённой социальной проблемы, противодействия какой-либо угрозе или преследования определённой цели. Например, правительство может определить свою политику в снижении уровня безработицы, предупреждении преступности в больших городах, пресечении развития военного потенциала в странах с доминирующим террористическим режимом.

Иногда случается, что правительства противодействуют выработке определённой политики в кризисной ситуации, так как выход из неё снизил бы его рейтинг в рядах населения. В этом случае они предпочитают "страусину" политику, ожидая, что возникшая проблема "рассосётся" сама по себе. Некоторые правительства намеренно демонстрируют полное неведение даже тогда, когда кризисную проблему никак не обойти. Обычно правительственная политика может быть эффективной в том случае, если она продумана и проводится на профессиональном уровне. Однако бывает и так, что правительство вырабатывает свою политику в спешке, в результате чего она не даёт положительного эффекта. Тем не менее и на оборотной стороне медали можно найти истину: неоднократно взвешенная и хорошо продуманная политика иногда приводит к катастрофе, а быстрые решения приносят успех. Вместе с тем, каковы бы ни были формы и эффективные результаты политики, они имеют что-то общее: виды политики являются *средством*, позволяющим правительству преследовать определённые *цели* в создавшейся специфической *ситуации*. Люди могут не соглашаться с проводимой политикой, так как их мнения не сходятся в том, что касается одного или нескольких факторов: *целей*, которые должны быть поставлены правительством и *средств*, необходимых для их достижения и контроля над ситуацией.

Приведём в качестве примера проблему бедности. Весь народ сетует по этому поводу, однако далеко не все

придерживаются того мнения, что борьба с бедностью относится к приоритетным задачам самого правительства. Даже те граждане, которые считают, что борьба с бедностью - дело правительства, разделяются на два лагеря, когда речь заходит о средствах достижения этой цели. Одни требуют от правительства выработки специальных программ по предоставлению рабочих мест, другие выступают за увеличение минимального заработка, которое правительство должно гарантировать всем гражданам. Более того, нет единого мнения и в том, кого из граждан следует квалифицировать, как "бедных", и каково их число. На самом деле, сколько людей в стране влечат полупищенское существование? Может ли кто-то ответить на этот вопрос с уверенностью? Способ оценки проблемы определяет подход к анализу альтернативных политических решений, призванных снизить рост бедности.

Согласно официальным данным в 1986 году 32 миллиона американцев (13, 3 % всего населения) относились к категории бедных. Если верить этой цифре, правительству следовало бы срочно предпринять какие-то меры по улучшению положения. А что, если данные цифры преувеличены? Кстати, а что означает "быть бедным"? Бюро по переписи населения определяет *черту бедности* в зависимости от количества членов семьи. Если не согласиться с оценкой проблемы и определением методов её разрешения, то, конечно, не согласишься и с политикой, проведённой правительством в этом направлении. Если же мы признаём наличие в стране бедности и осознаём необходимость срочного вмешательства правительства, какие политические решения следует искать? Как уже было отмечено, трудно выработать определённую политическую линию в борьбе с бедностью, которая удовлетворила бы всё население. В 1965 году во время правления президента Линдона Джонсона американская нация потратила миллиарды долларов на то, чтобы окончательно покончить с таким "позорным" для Америки явлением, как бедность. Тем не менее процент американцев, проживавших ниже черты бедности в конце 80-ых годов, почти соответствовал тому, что был зарегистрирован в середине 60-ых.◆

(Настоящий текст является адаптированным переводом некоторых фрагментов из работы *The Challenge of Democracy. Government in America*. Издательство Houghton Mifflin Company, 1989. Все права принадлежат издателям.)

В ПОИСКАХ НОВЫХ ПУТЕЙ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВЛЕНИЯ

Ричард Ч. Бокс

Роль государственных служащих изменяется в ответ на возрастающую тенденцию граждан влиять как можно активней на управление сообществом. В последние семьдесят лет американские чиновники считали себя экспертами, которые должны контролировать общественные учреждения и управлять ими. Таким образом, они должны были доказать на деле своё знание технологий управления подобными институтами. Согласно данной модели, люди, которые зависят от этих учреждений, могут влиять на то, как они управляются. Они участвуют в выборах, организуют митинги и различные акции протеста.

В общих чертах, это могло бы послужить моделью-стандартом правления, но за последние десятилетия такая форма была подвержена жёсткой критике не один раз, так как граждане всё чаще стали требовать установления общественной политики и способов её внедрения. Растёт количество людей, которые не удовлетворяются одним лишь избранием общественного служащего и заверениями в том, что он и его команда “толковых парней” позаботятся “как следует” о решении проблем сообщества. Представительное правление является важным компонентом западной модели публичной администрации, но право голосования считается отнюдь не единственной возможностью граждан проявить самостоятельность в решении общих проблем.

Стандартная модель правления сообщества “подточена” новыми ошибочными моделями, претендующими на то, что они могут предоставить гражданам возможность самоуправляться с помощью экспертов-профессионалов. Например, в США, начиная с 60-70-ых годов, всё чаще было поддержано прямое участие различных групп граждан в процессе выработки общественной политики и администрирования программ, финансируемых федеральным правительством.

В период 80-90-ых годов эта тенденция вылилась в целую

волну “коммунитарной” практики. Подобное явление удивительно точно выражает недоверие, которое обычно питают люди к “большим начальникам, витающим слишком высоко”, при естественном желании иметь на локальном уровне маленькую, но сильную администрацию, способную чётко и эффективно удовлетворять запросы членов сообщества.

Высокий рост гражданского участия в решении вопросов на локальном уровне был зарегистрирован в XIX-ом веке, но он потерпел полное поражение из-за коррупции и других факторов. Итак, в XX-ом веке мы пришли к пониманию того, что лучше довериться профессионально контролируемой администрации, гарантирующей гражданам качественное исполнение своих прямых обязанностей.

Так как центр тяжести был перенесён с мысли “правительство сделает за нас” на твердое убеждение “это правительство избрано нами, и именно мы вправе решать как оно будет выглядеть и отвечать нашим интересам”, роль экспертов, считающихся до того нейтральными, переосмыслена со всей серьёзностью. В небольших местностях и, практически, на всех самых высоких уровнях местной администрации трудно спрятаться от “буравящих” глаз народа или избежать ответственности за принятые решения. Участие гражданских групп в общественных делах разворачивается вне правительственных организаций в виде специальных постоянных или

временных комитетов. Эти группы могут работать и в правительственных организациях, где они принимают участие в принятии важных решений по юридическим, сельскохозяйственным или каким-либо другим социальным вопросам.

Экономическая элита местных сообществ чаще всего состоит из сильных политических актёров, делающих деньги на спекуляциях, связанных с куплей-продажей земли или с какими-либо другими видами хозяйственной деятельности. Они ждут от местной администрации не только защиты, но и лоббирования своих финансовых интересов, в то время как остальные члены сообщества заинтересованы больше в решении проблем общего характера: социально-юридического, жилищно-коммунального, защиты флоры и фауны и т.д. Таким образом, чиновникам приходится работать в довольно сложной и пёстрой среде. Откуда им знать какую политику следует проводить и как использовать те малые ресурсы, которыми они располагают, в условиях межгрупповой конкуренции внутри сообщества?♦

(Настоящий текст является адаптированным переводом некоторых фрагментов из работы *Finding the Future of “Citizen Governance” in Our Past*. Информационный бюллетень *Public Administration Times* (апрель 1998), публикация Американского Общества административных отношений. Все права принадлежат издателям).



РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ КОРРУПЦИИ В ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Германн Ф. Уолтринг, Углжеса Звекич

В последнее время мы стали свидетелями многочисленных акций местного и регионального уровня, направленных против коррупции в общественном секторе. В прошлом о коррупции говорили лишь в том случае, когда в скандале были замешаны такие чиновники первого ранга как члены правительства, администрации и судебных органов. Позже всё чаще стали говорить о коррупции и в

коррупции, Буэнос-Айрес, Аргентина, март 1997 года - Даккар, Сенегал, июль 1997 года - Манила, Филиппины, март 1998 года; 5) Два семинара, посвящённых вопросу об антикоррупционных стратегиях в странах Центральной и Восточной Европы, апрель 1997 года и май 1998 года, Будапешт; 6) Выработка в современных условиях модели Закона о коррупции.

Наряду с этим в рамках Программы ООН по предупреждению преступности и по вопросам юстиции разрабатывается новый проект под названием "Коррупция и антикоррупционные стратегии во всём мире". Проект должен быть выработан Институтом ООН по вопросам межрегиональной преступности и юстиции совместно с Центром ООН по предупреждению международной преступности, хотя очень возможно, что и другие международные организации и партнёры примут участие в реализации этапов данного проекта.

Проект предлагает ряд мер по борьбе с коррупцией, связанной с организованной преступностью, и ставит перед собой следующие задачи: 1) Изучение и анализ феноменологии, динамики различных типов коррупции, их направлений развития, законодательства и антикоррупционных стратегий всех регионов мира; 2) Выработка процедуры и методологии использования механизмов мониторинга развития национальных стратегий, направленных против коррупции; 3) Определение некоторых антикоррупционных стратегий.

В свою очередь, некоторые международные организации вырабатывали ряд мер по борьбе с коррупцией в публичной администрации. Например, В 1996 году Совет Европы инициировал "Программу действий против коррупции", которую должна внедрить

мультидисциплинарная Группа Совета. Эта программа включает выработку конвенции против коррупции, Европейского Кодекса этики поведения должностных лиц, организацию процесса обучения и обмена программами.

Международный Банк и Международный Валютный Фонд также уделили повышенное внимание методам предупреждения коррупции. Например, МБ модифицирует процедуру поддержки тех стран, которые верны "антивзяточной клятве" (no bribery pledge) в реализации проектов Банка. В целях улучшения административного законодательства и закрепления специальной процедуры предупреждения коррупции подобные меры были предприняты различными национальными правительствами и международными организациями.

Успешную борьбу против коррупции может обеспечить не только хорошее законодательство. Если неподкупность и честность стоят под вопросом, необходимо улучшить создавшееся положение с помощью менеджерских, административных и информационных механизмов, которые способствуют появлению и развитию антикоррупционной культуры.

Законодательство многих стран сталкивается с ситуациями "конфликта интересов", т.е. конфликтом между личными интересами и общественными обязанностями. В некоторых странах пошли ещё дальше: чиновники должны под присягой отказаться от тех личных интересов, которые противоречили бы их общественным обязанностям. ♦

(Настоящий текст является адаптированным переводом некоторых фрагментов из работы *Increased International Action Against Corruption*. Информационный бюллетень *Public Management Forum*, Том IV, N 4, июль/август 1998. Все права принадлежат издателям.)



частном секторе. Связи коррупции с организованной преступностью, тесные контакты частного сектора с общественным на общем фоне приватизации заставили международную общественность обратить внимание на феномен коррупции. Это вызвало серьёзную необходимость поиска решений возникшей проблемы.

Организация Объединённых Наций предприняла ряд мер, направленных против коррупции: 1) Специальное совещание по вопросу о коррупции на IX Конгрессе ООН по предупреждению преступности, Каир, Египет, 1995; 2) Генеральная Ассамблея ООН приняла в декабре 1996 года "Декларацию ООН о коррупции и взяточничестве в транснациональной коммерческой деятельности"; 3) Генеральная Ассамблея принимает 12 декабря 1996 года Международный Кодекс этики поведения государственных служащих; 4) Серия региональных встреч, связанных с проблемами организованной преступности и



Committee to Protect Journalists

Комитет по защите Журналистов (КЗЖ)

является независимой и неполитической организацией, действующей в США. Она не заинтересована в получении прибыли. КЗЖ образован в 1981 году с целью предупреждения неправомерных действий, направленных против прессы, и распространения во всём мире свободы слова.

Как образовался КЗЖ?

Группа американских журналистов образовала КЗЖ в ответ на установление цензуры и грубого преследования своих зарубежных коллег со стороны тоталитарных режимов и других противников независимой журналистики.

Кто работает в структурах КЗЖ?

В штабе КЗЖ, расположенном в Нью-Йорке, работают тринадцать координаторов программ и пять ассистентов. Они являются специалистами по проблемам Африки, Южной и Северной Америки, Азии, Центральной и Восточной Европы (включая страны бывшего СССР). Деятельность КЗЖ координируется и контролируется специальным комитетом, состоящим из 31 журналиста, наиболее известных в США.

Кто финансирует КЗЖ?

Деятельность КЗЖ осуществляется на основе частных благотворительных фондов, образованных журналистами и независимыми обществами. КЗЖ не допускает государственного финансирования.

Пресса сильна. Зачем её защищать?

Пресса в США действительно очень сильна и находится под исключительной юридической защитой. К сожалению, этого нельзя сказать о прессе в большинстве стран мира. Каждый год десятки журналистов брошены в застенки за подачу “неудобной” информации. Каждый год сотни журналистов становятся мишенью для физического насилия, незаконных арестов, ложных обвинений и всевозможных форм физического и морального запугивания. Также преследуются и члены их семей. В среднем, в мире каждую неделю бывает убит один журналист. Даже в США погибли от насилия многие журналисты - в Нью-Йорке, Калифорнии, Флориде, Вирджинии, Аризоне и т.д.

Каким образом КЗЖ защищает журналистов?

КЗЖ информирует общественность о фактах преследования прессы от имени журналистов, подвергшихся угрозам и тюремному заключению. Комитет предупреждает журналистов и различные организации о том, в каких странах давление на прессу является достаточно частым явлением. КЗЖ выражает протест на различных уровнях, иногда достигая и ООН, если это необходимо. Комитет может воспользоваться также и дипломатическим коридором - всё это направлено на спасение своих собратьев по ремеслу. КЗЖ публикует также специальные статьи, отчёты и справочники, чтобы проинформировать общественность о насилии над прессой в разных регионах мира.

Как КЗЖ получает информацию?

КЗЖ обладает достаточным количеством координаторов, мониторирующих прессу из всего мира. Им всегда известна эволюция событий, они знают положение mass media в различных регионах, так как эта информация почерпнута ими непосредственно на местах путём личных наблюдений, участия в специальных миссиях, прямых контактов с местными журналистами, включая полученные от различных лиц и организаций сведения или отчёты. КЗЖ информирует общественность о фактах давления на прессу, используя всемирную сеть электронной почты Freedom of Expression Exchange (IFEX).

КЗЖ считают первыми десяти противниками свободной прессы следующих государственных лидеров: 1) генерал Сани Абаша (Нигерия); 2) генерал Тан Шуэ (Бирма); 3) президент Лукашенко (Белоруссия); 4) президент Фидель Кастро (Куба); 5) экс-президент Сухарто (Индонезия); 6) президент Сапармурат Ниязов (Туркменистан); 7) премьер-министр Мелес Зенауи (Эфиопия); 8) президент Зин Абдин Бен Али (Тунис); 9) президент Чжан Цзэ Минь (Китай); 10) премьер-министр Абад-аль-Салам аль-Мажали (Иордания).

Адрес: Committee to Protect Journalists, 330 7th Avenue, 12th Floor, New York, NY 10001 USA.

Tel.: (212) 46 510 04; **E-mail:** info@cpj.org.

ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОСТЬ АМЕРИКАНСКОЙ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Фред В. Ригз

Чтобы объяснить исключительность американской публичной администрации, с самого начала необходимо принять во внимание две величины: бюрократическая власть и её достижения. В общем, они могут быть соотнесены положительно: насколько сильнее бюрократический аппарат, настолько больше его способности администрирования. Напротив, слабая бюрократия, контролируемая всего лишь одной партией, некомпетентна с административной точки зрения. Вместе с тем, когда бюрократическая власть начинает доминировать политически (что, собственно, и происходит в бюрократическом государстве), отсутствие эффективного контроля со стороны небюрократических учреждений ведёт к разрушению её административных способностей. Коррупция, безделье и равнодушие, в конце концов, уничтожат любую господствующую, никем не контролируемую бюрократию.

Во всех демократиях проверяющие учреждения являются представительными. Они образованы избранными законодательными собраниями и правительством, несущими ответственность за качество и эффективность своего правления. Вместе с тем, по моему личному убеждению, слияние различных внутриполитических сил позволяет парламентскому правлению эффективней контролировать сильную бюрократию в отличие от президентской формы правления. Отсутствие единения в высших управленческих структурах часто вводит государственного чиновника в замешательство, причиняя ему моральный ущерб и ослабляя его дальнейшую деятельность. Отсутствие политического единения на высшем государственном уровне порождает большие административные конфликты. Междоусобица в высших эшелонах власти, усиленная внутренними конфликтами их компонентов, существенно ослабляет администрацию. Подобные конфликты могут заблокировать процессы выработки и внедрения какой-либо важной политической линии. Насколько мы знаем из практики некоторых тупиковых ситуаций, сложившихся не один раз даже в США, наша олигархическая

практика влияет более положительно на принятие политических решений, чем президентские режимы.

Изучение опыта этих режимов доказывает их неспособность вырабатывать единую политику и контролировать свои бюрократические учреждения, что создаёт проблему сохранения демократических институтов власти. Президентские режимы не могут предоставить своей бюрократии полномочий, которые способствовали бы образованию компетентной администрации. В то же время, они не рискуют создавать сильную бюрократию, способную свергнуть их в период тяжёлых кризисов в обществе. Принцип разделения власти ограничивает способности бюрократии принимать качественные решения и не позволяет использовать максимально свои административные ресурсы. Для того, чтобы объяснить исключительность американской публичной администрации, нам необходимо понять каким образом ей не было позволено стать настолько сильной, чтобы захватить власть. Одновременно ей были предоставлены все полномочия, необходимые для эффективного администрирова-

ния. Часть ответа на этот вопрос можно найти в двух основных принципах, которые ограничивают властолюбивые аппетиты: опыт и координирование. Большой опыт в области административной деятельности существенно пополняет багаж чиновника специальными знаниями, позволяющими ему применить разнообразные способы решения проблем и выхода из затруднительных ситуаций. Ротация назначений в административные структуры на различных уровнях (от центрального до периферийного) позволяет служащим развивать свои руководящие способности и качественнее координировать свою деятельность. Это намного эффективней, чем постоянная работа в какой-то узкоспециализированной области.

Административный класс Великобритании является наглядным примером бюрократической системы, которая комбинирует богатый опыт с ротацией назначений. Его представители подвержены довольно длительному и жёсткому тестированию. Это позволяет им шаг за шагом выдвигаться и подниматься по служебной лестнице. В ротацию включены представители центра, периферий или различных министерств. В результате, многие из них становятся советниками или политическими экспертами кабинета министров, будучи оценены выше, чем специалисты отдельного типа государственной службы. Основные принципы такой системы администрирования не новы. Они были заложены ещё в древнем Китае две тысячи лет назад, обретая со временем формы знаменитого мандаринского правления. Эта административная система надолго обеспечила стабильность и процветание китайских династий. Когда британцы стали терять реальный контроль над своей империей в отдалённой Индии, они переняли китайскую модель. ♦

(Настоящий текст является адаптированным переводом некоторых фрагментов из *Public Administration in America: Why Our Uniqueness is Exceptional and Important*. Журнал *Public Administration Review*, том 58, N 1, январь-февраль 1998. Все права принадлежат издателям.)



САМОФИНАНСИРОВАНИЕ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Горацио Р. Моралес

Обычно гражданское общество ассоциируется с “бесприбыльным сектором”. Его главной задачей является осуществление общественно-полезной или благотворительной деятельности. Это означает, что в большинстве случаев она не имеет ничего общего с коммерческой деятельностью, приносящей прибыль или обеспечивающей рынок сбыта. Напротив, основной целью предпринимателей является получение доходов через торговлю или товарообмен. Тем не менее, данные определения и стереотипы, касающиеся различий между деловым и неприбыльным секторами, создают преграду на пути к установлению альтернативных источников финансирования инициатив гражданского общества. Эти понятия требуют переосмысления.

В перспективе сокращения количества традиционных источников в виде общественных и частных фондов неправительственные организации (НПО) всего мира всё чаще подумывают о рынке. С этим связаны их надежды найти решения проблемы мобилизации местных ресурсов. Эта тенденция исходит из необходимости обеспечения жизнеспособности некоторых долгосрочных программ. Более того, НПО осознали возможные последствия их внедрения в коммерческую деятельность. Эти усилия направлены на улучшение экономического положения и предоставление рабочих мест на локальном уровне. Например, различные программы по обучению и устройству на работу, обеспечению сбыта фермерской, рыболовецкой или какой-либо другой продукции мелких производителей выигрывают от своего прямого участия в коммерческой деятельности. Выгоды, полученные от связей НПО с рынком, влияют на повышение социальной или экологической ответственности в предпринимательском мире.

Очевидность этих выгод побудила НПО включиться в коммерческую деятельность, что считалось ранее несовместимым с их приоритетами в области соци-

альной и экологической защиты. Тем не менее НПО начали использовать эту стратегию не только из коммерческих и финансовых соображений. Этим они выражают своё современное понимание основных социальных задач.

Часто полученную прибыль ошибочно смешивают с финан-

сированием, сельскохозяйственные услуги, маркетинг и разъяснение правительственных и спонсорских программ. Повышенный интерес к туристическим путешествиям побудил некоторые НПО требовать плату за организацию поездок.

Целевая прибыль относится к доходам, полученным от деятель-



совой помощью из-за рубежа. На самом деле прибыль является одной из разнообразных форм финансирования из различных “безграничных” источников.

Самые распространённые в географическом аспекте стратегии получения прибыли, используемые многими НПО на более длительные сроки, включают различные способы возмещения затрат, а также схемы, связанные с оказанием некоторых платных услуг. Обычно, лица, которым были предоставлены услуги службами НПО, оплачивают их целиком или частично. Например, организации планирования семьи требуют от своих клиентов оплаты за презервативы, контрацептивы и консультации по поводу нежелательной беременности. Медицинские НПО требуют от пациентов оплаты за лечение и оказание различных медицинских услуг. Многочисленные НПО требуют от правительственных и частных лиц оплатить предоставленные консультации по обучению и переквалификации, исследованиям и анализу. Есть и такие НПО, которые требуют оплаты за проведение лекций по гражданскому воспитанию, монито-

ности, предусмотренной миссией или мандатом НПО. Таким образом способы возмещения собственных затрат составляют часть целевой прибыли.

Нецелевая прибыль относится к доходам, полученным от коммерческой деятельности, которая не связана с главной стратегической линией и программными задачами НПО. Тем не менее это определение не совсем верно в том случае, когда НПО соглашаются на проведение социальных программ и осознают социальную ответственность, как часть своей миссии. ♦

(Настоящий текст является адаптированным переводом некоторых фрагментов из книги *Sustaining Civil Society. Strategies for Resource Mobilization*. Washington, 1997. Все права принадлежат Альянсу CIVICUS/World Alliance for Citizen Participation).

КАК УПРАВЛЯТЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ

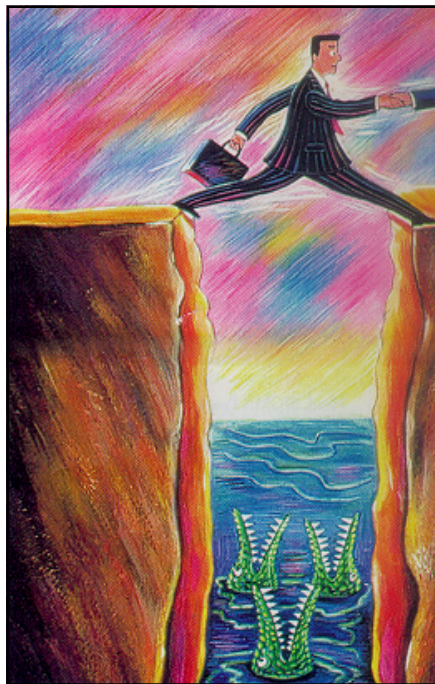
Несколько лет тому назад руководители гражданского общества почувствовали острую необходимость в знаниях и умениях, способствующих более эффективному руководству организациями. Но так как третий сектор разрастается с каждым днём и усиливает свою роль в общественном управлении в различных регионах, появилась новая "индустрия" широкомасштабного обучения, призванного удовлетворить его запросы:

- сотни или даже, вероятно, тысячи неправительственных организаций, общественных служб и центров поддержки спонсорируют сегодня широкий спектр программ по обучению своих членов или представителей других НПО;
- тысячи консультантов специализируются в развитии неприбыльного сектора;
- сотни колледжей и университетов мира предлагают специальные курсы, связанные с проблематикой гражданского общества, эффективными методами руководства НПО и его финансирования;
- в рамках третьего сектора были созданы десятки учреждений, занимающихся изучением и анализом процессов развития гражданского общества и поиском возможных решений тех проблем, с которыми сталкиваются НПО;
- всё больше именитых университетов США и Европы разрабатывают специальные исследовательские программы, связанные с третьим сектором.

Как утверждает газета "The New York Times", в высших учебных заведениях США уделяется всё более возрастающее внимание изучению методов управления неприбыльными организациями. Всё больше докторантов посвящают свои работы аспектам общественной филантропии. Наоми Виш, директор Центра общественных услуг при университете Сетон Халл из Нью-Джерси, утверждает, что

примерно 85 % докторантов уже нашли себе работу в неприбыльных организациях.

Центр филантропии при университете Индиана - один из самых известных академических неприбыльных институтов США - считает



необходимым для высших учебных заведений уделить особое внимание третьему сектору, так как организации гражданского общества оперируют на основе иных механизмов в отличие от коммерческих фирм. Одной из характерных черт НПО является тот факт, что они ставят перед собой не коммерческие, а социальные задачи. Их деятельность построена на основе иных законов в отличие от тех, которые регулируют коммерческие отношения. У НПО нет особой бухгалтерии, и налоги, которые они платят, отличаются от налогов, установленных для экономических агентов. Из-за этих различий программы изучения рынка и экономических механизмов не совпадают с потребностями руководителей неприбыльных организаций.

В результате эффективных мер, принятых Европейской Сетью Обучения Третьего Сектора (ЕСОТС), более 40 университетов из 14 стран

- Австрии, Бельгии, Дании, Финляндии, Франции, Германии, Ирландии, Италии, Голландии, Испании, Швеции и Великобритании - объединили свои усилия в выработку ряда рекомендаций для Европейского Сообщества относительно университетских курсов, посвящённых вопросам "социальной экономики".

По мнению председателя ЕСОТС Райнера Пагеля, в этой области Европа значительно отстаёт от США: "Наши университеты должны осознать, что третий сектор становится мощной экономической силой во всей Европе. В Северной Ирландии более 30 000 людей получили рабочие места в этом секторе, который стал более приоритетным, чем фермерство и туризм вместе взятые. Когда видишь, каких высот достиг третий сектор, трудно понять, почему некоторые университеты ещё не обратили внимание на это явление."

Новые обучающие программы для неприбыльного сектора предлагают их участникам не только необходимые знания, методологии и технические приёмы, но и благодатную почву для открытия новых горизонтов в этой области. Одной из главных задач данных программ является предоставление людям возможности обдумать проблему, с которыми они сталкиваются, найти причины создавшегося конфликта, выработать теоретические обоснования для практических способов его устранения. В данном контексте эти программы помогут не только разобраться в специфике проблемы и решить её, но и воспитать сильного и деятельного руководителя. ♦

(Настоящий текст является адаптированным переводом некоторых фрагментов из статьи *Management Education for the Third Sector*. Информационный бюллетень "CIVICUS World", март-апрель, 1998. Все права принадлежат издателям.)

РЕФЕРЕНДУМ И ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИИ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Мишель Лесаж

Согласно всем конституциям суверенная власть принадлежит исключительно народу. В некоторых из них предусмотрена также возможность их пересмотра путём референдума.

Референдум может быть организован в связи с проблемами, представляющими особую важность для государства (Польша, Словакия и Румыния); проблемами, которые должны или не должны быть рассмотрены парламентом (Хорватия, Македония); вопросами, сформулированными парламентом в избирательном бюллетене (Венгрия, Чехия, Словения, Болгария, Эстония) или в связи с принятием проекта, направленного на пересмотр конституции.

Относительно референдума некоторые конституции предусматривают специальный закон, другие уделяют этому вопросу несколько статей, как, например, Конституция Словакии (часть V "Законодательная власть", абзац 2 "Референдум", статьи 93-100).

В зависимости от страны возможности её президента, оппозиции или рядовых граждан прибегнуть к референдуму более или менее ограничены. В Румынии Президент страны после проведения консультаций с Парламентом имеет право "обратиться к народу с предложением выразить на референдуме свою волю относительно проблем, затрагивающих национальные интересы" (ст.90). В Польше референдум "по вопросам, представляющим особую важность для Государства" может быть инициирован Президентом страны с разрешения Сейма, выраженного абсолютным большинством голосов (ст.19). В Хорватии, по просьбе Правительства и с согласия Премьер-министра Президент может быть инициатором референдума по вопросу о принятии проекта, вносящего изменение в Конституцию, а также по любому вопросу, который является, по его мнению, важнейшим для независимости, целостности и жизнеспособности государства (ст.87).

Что касается права на организацию референдума, статус парламентской оппозиции представляет важность в той или иной

степени в зависимости от страны. В Венгрии референдум инициирован большинством депутатов Национального Собрания, состоящим из двух третей проголосовавших. В то же время в Словении для этого достаточно всего лишь одной трети голосов.

Во многих конституциях предусмотрено проведение референдума по инициативе народа: Словакия (350 000 граждан), Литва (300 000 граждан), Словения (40 000 избирателей), Македония (150 000 избирателей). Подобный тип референдума уже был проведён в Литве 27 августа 1994 года (по вопросам о возмещении денежных средств пострадавшим от инфляции и об организации досрочных выборов в Парламент) и в Словакии 23 октября того же года (по вопросу о "прозрачности" процесса приватизации) по инициативе оппозиции, добившейся большинства в парламентских выборах, проведённых до референдума.

В 1922 году в латвийской Конституции был предусмотрен довольно оригинальный, хотя и не лишённый идеализма механизм, который позволял прибегнуть к

рению оспоренного населением закона и вновь принял бы его абсолютным большинством голосов, данный закон вступил бы в силу без права на его пересмотр или аннулирование (статьи 72-75).

Во многих конституциях различные положения получили в зависимости от их политической важности соответствующий статус, предусматривающий возможность или невозможность их пересмотра. Например, в румынской Конституции есть положения, касающиеся национального характера, независимости, территориальной целостности государства, республиканской формы правления, независимости юстиции, политического плюрализма и официального языка, которые не могут быть подвержены изменениям ни в коем случае и ни при каких обстоятельствах. Конституция Румынии запрещает те модификации, которые могли бы привести к подавлению основных прав и свобод, которые она гарантирует своим гражданам (ст.148).

В статье 9 чешской Конституции в свою очередь запрещено "изменение основных атрибутов демократического Государства".



референдуму по вопросу о праве пересмотра ранее принятых Парламентом законов. Президент страны имел право по собственной инициативе или по просьбе одной трети депутатов отложить опубликование законов на период, не превышающий двух месяцев. В это время избиратели могли организовать референдум для того, чтобы выразить собственное мнение о своевременности и качестве данных законов. Правда, в случае если Парламент вернулся бы к рассмот-

Латвийская Конституция указывает на то, что изменения её статей 1,2,3 и 6, даже если они и приняты Парламентом, должны в обязательном порядке получить одобрение граждан на референдуме для подтверждения их законности. ♦

(Настоящий текст является адаптированным переводом некоторых фрагментов из книги "La documentation Française", Париж, 1995. Все права принадлежат издателям).

ТРУДНОСТИ ВХОЖДЕНИЯ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ В ЕВРОПЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО

Боб Бонуитт

В условиях начавшихся переговоров о вхождении в Европейское Сообщество (ЕС) страны-кандидаты должны приложить усилия по ускорению переговорного процесса. *Коммунитарное Приобретение* (acquis communautaire) включает более 100 000 страниц. Хотя каждая страна-кандидат должна уделить исключительное внимание юридическому аспекту своей Программы узаконивания *приобретения*, правительствам предстоит сделать куда больше, чем просто ограничиться выработкой законов и регламентов, обеспечивающих им членство в ЕС.

Основные проблемы возникают одновременно с первыми попытками внедрения идеи *приобретения*. Речь идёт о расхождениях между юридическими нормами и способностью страны-кандидата внедрить их в практику в соответствии со стандартами ЕС. Данные расхождения могут возникнуть по следующим причинам:

- легче выработать и принять юридические и административные нормы, чем создавать эффективные учреждения, которые должны их внедрять;
- система выработки юридических норм не соответствует детальному изучению проблемной специфики внедрения;
- в выработке юридических норм бюджетному аспекту не уделялось должного внимания;
- служащим, предпринимателям и рядовым гражданам недостаточно было разъяснено значение и содержание текстов законов.

Из-за межгосударственной зависимости, доминирующей в "Европейском доме", вышеупомянутые расхождения (в дальнейшем мы будем называть их расхождениями по внедрению) нарушит график вхождения в ЕС и ослабит способности стран-кандидатов эффективно использовать финан-

совую поддержку, включая фонды ЕС. Но это ещё не всё. Расхождения могут привести к явлениям коррупции, протекции "эксплуаторских" инвестиций и подрыву товарообмена. Слабые и неспособные к внедрению *приобретения* институты власти будут вынуждены сократить экономические и соревновательные возможности,



лишая своих граждан социальной защиты, которой пользуются граждане Западной Европы.

Расхождения по внедрению сигнализируют о пренебрежении к ценностям правового государства, что может негативно отразиться на вхождении в ЕС страны-кандидата. Население, администрация и экономические агенты не смогут воспользоваться "эффектом гражданского воспитания", основанного на уважении к закону. Действительно, если граждане замечают, что государство неспособно исполнять свои функции, его легитимность ставится под сомнение, гражданские выступления становятся непредсказуемыми, а политики "под шумок" будут искать иные пути удовлетворения своих амбиций.

Постоянные контакты между чиновниками стран-членов ЕС и Европейской Комиссией, необходимость внедрения *приобретения* "вдоль и поперёк" согласно стандартам ЕС, возникновение единого

для всей Европы административного законодательства привели к сплочённости рядов национальных администраторов. Это молодое "европейское административное пространство" строится на чётких управленческих конфигурациях, процессах и ценностях.

Государствам-кандидатам прежде всего необходимо модернизировать свои административные структуры, в противном случае они не заслужат доверия ЕС. Этот процесс предполагает внедрение в институты власти всех уровней такие элементарные ценности как **правдивость, ответственность, предвидение и эффективность**. Эти ценности защищены независимыми от власти организациями, исполняющими функции контроля. В свою очередь данные организации должны быть поддержаны юридическими и правоохранительными системами.

Приобретение членства в ЕС предъявляет различные функциональные требования. Например, требование гарантий соблюдения стандартов по загрязнению воздуха автомобилями и технических условий дорожного движения. Выполнение требований и соответствие стандартам проверяется ежегодными инспекциями. В большинстве стран-членов ЕС такие инспекции осуществляются частными гаражами, которые обладают соответствующей лицензией. Правительство должно установить чёткую систему контроля за выполнением данных функциональных требований. ♦

(Настоящий текст является адаптированным переводом некоторых фрагментов из работы *Overcoming the Implementation Gap and Steering Reform*. Информационный бюллетень *Public Management Forum*, Том IV, N 4, июль/август, 1998. Все права принадлежат издателям.)

- 14 августа IFES-Молдова провёл ознакомительный курс лекций “Избирательные системы и права” в рамках второго заезда Летнего Лагеря, организованного с 7 по 16 августа Независимым Обществом Воспитания и Прав Человека (SIEDO) в целях ознакомления с проблемами соблюдения прав человека. Лекции IFES-Молдова были прослушаны 20 преподавателями. Они в свою очередь должны поделиться полученными сведениями со своими учениками и коллегами.



На снимке: преподаватели обсуждают вопросы избирательного права, 14 августа 1998.

- 25 августа, 2, 7, 17 сентября IFES-Молдова и Юридическое Управление Аппарата Парламента организовали “круглый стол”, за которым были обсуждены различные инициативы и предложения по изменению некоторых положений в законах о политических партиях и о выборах. Также были обсуждены пути совершенствования законов, регламентирующих деятельность местной публичной администрации.
- 22 сентября IFES-Молдова и Юридическая Комиссия Парламента организовали “круглый стол” на тему “Влияние административно- территориальной реформы на образование избирательных округов”.
- 20 сентября Дорин Тудоран и Игорь Боцан встретились с председателем и заместителем председателя Центральной Избирательной Комиссии Думитру Ниделку и Николае Телевко. На встрече были обсуждены дальнейшие перспективы сотрудничества между IFES-Молдова и ЦИК в области совершенствования законодательства, связанного с избирательной системой; знакомства с избирательным механизмом; наблюдения на выборах; внедрения электронной избирательной системы в Молдове; переводов, а также аспектов интеграции ЦИК в структуры Ассоциации Служащих Избирательной Системы Центральной и Восточной Европы.
- 8 октября сотрудники IFES-Молдова встретились с Паулом Струдзеску, председателем Лиги защиты прав человека в Молдове (LADOM). Участники встречи рассмотрели возможность выпуска 14 радиопередач под рубрикой “Радиосправочник общественного служащего”. Программа должна быть обучающе-информационного характера, адресована радиослушателям с целью их более детального ознакомления с проблемами территориально- административной реформы в Молдове, ролью государственного служащего, путями улучшения деятельности общественных служб на современном этапе, ролью местной администрации в решении общественных проблем. Была также обсуждена возможность организации ежемесячного “круглого стола”, посвящённого проблемам местной публичной администрации и избирательным правам граждан. На встречах за “круглым столом” предполагается участие представителей неправительственного сектора, государственных служащих, журналистов и т.д.
- 8 октября сотрудники IFES-Молдова встретились с Борисом Штейнманом, Сергеем Карташовым и Юрием Салтановским, представителями руководства Клуба Неправительственных Организаций Молдовы. На встрече была обсуждена возможность поддержки Фондом IFES-Молдова проекта “Электронные Демократии”. Клуб НПО Молдовы собирает информацию, связанную с развитием неправительственного сектора в Молдове и за рубежом, передавая данные сведения через электронную почту (E-mail) различным местным НПО. Руководство Клуба предложило Фонду IFES-Молдова разработать серию материалов, связанных с гражданским обществом и его основными тенденциями развития. Данные материалы предполагается распределить через электронную почту заинтересованным организациям и лицам. ♦

Группа изучения и охраны окружающей среды “Фауна”

является независимой общественной и неприбыльной организацией, которая юридически зарегистрирована 13 ноября 1996 года.

Группа “Фауна” входит в Координационный Совет общественных экологических организаций Молдовы. Она сформирована из специалистов Института Зоологии при Академии Наук Молдовы и Национального Института Экологии, педагогов и студентов Государственного Университета и Тираспольского Педагогического Университета



Гражданский Голос

Выпуск 4, №5 (20) Сентябрь-Октябрь 1998

Издатель

IFES-Молдова
Ул. Джордже Менюк, № 3
MD2009 Кишинэу, Молдова

Тел.: 733255, 731477

Факс: 733621

E-mail: office@ifes.moldnet.md

IFES-Молдова

Директор

Дорин Тудоран

Главный координатор программ

Игорь Боцан

Административно-финансовый координатор

Виктор Гане

Координатор центра ресурсов / Макетирование

Тамара Китороагэ

Координатор программ

Габриел Мумжиев

Ассистент / Связи с общественностью

Инна Гутюм

Водитель / Курьер

Андрей Бардарь

Программа IFES в Молдове финансируется Агентством Соединенных Штатов по Международному Развитию USAID

Русский перевод и рисунки
А. Димитрова

Осуществлённые проекты

- 15 июня 1995 года - 15 января 1996 года. Проект “Изучение и охрана летучих мышей в центральной и северной Молдове”, финансируемый World Nature Association (Maryland, USA);
- октябрь 1995 года. Образование детских экологических клубов в с.Крикова;
- апрель - август 1996 года. Проект “В поисках саламандры”;
- февраль 1997 года - январь 1998 года. Поддержка публикации “Ноев ковчег”, изданной Теоретическим лицеем “Alexe Mateevici”(г.Кэушень), в техническом и информационном аспектах;
- декабрь 1997 года. Группа “Фауна” - один из организаторов “круглого стола” на тему “Проблема диких и бродячих собак в Молдове”;
- декабрь 1997 года. Проект “Размножение в неволе и распространение в природе змеи Эскулап - вида, внесённого в Красную Книгу, - финансируемый World Nature Association.

Осуществляемые проекты

В период с февраля 1998 года по февраль 1998 года группа “Фауна” должна выработать серию обучающих информационных программ под общим названием “Сухопутные позвоночные в Молдове” для использования в работе с персональным компьютером. Эти программы предназначены прежде всего для преподавателей биологии, старшеклассников, студентов колледжей с углублённым изучением биологии или экологии, студентов высших учебных заведений и т.д. Программы включают:

- банк данных о фауне сухопутных позвоночных (степень редкости, иллюстрации, звуки и т.д.);
- обучающие информационные тесты;
- формы проведения самостоятельных фенологических и фаунистических наблюдений;
- информационное изложение проблем биологических разновидностей;
- справочник по применению программ.

Данные материалы будут распределены бесплатно между заинтересованными организациями и лицами с участием Министерства Воспитания и Наук.

Намеченные цели

- обретение статуса действительного члена Королевского Общества против Жестокости по Отношению к Животным в Великобритании;
- создание Центра охраны летучих мышей;
- осуществление проекта “Изучение и охрана птиц- хищников в Молдове”;
- создание информационного центра пропагандирования экологии.

Адрес: MD-2004, Почтовый ящик: 1885, Кишинэу.

Тел.: (042-2) 75 02 70. E-mail: gfauna@mailexcite.com, andreev@cinf.usm.md

Председатель - Андрей Васильев.

Авторские мнения, выраженные в опубликованных статьях, могут не совпадать со взглядами Гражданского Голоса. Полную ответственность за достоверность информации несут исключительно авторы статей.