



Демократии не растут на деревьях — они начинаются со свободных и справедливых выборов!

Гражданский Голос

Выпуск 4, №6 (21)

Ноябрь-Декабрь 1998

Интервью:

Серафим Урекан,

Примар
Муниципалитет Кишинэу

Наталья Издебски,

Заведующая секцией
регистрации партий,
социально-политических
и общественных
организаций,
Министерство Юстиции

ЗИМА

В старину говорили, что хороший хозяин готовит телегу зимой, а сани - летом. Вот зима уж и настала, а саней в Молдове пока не видать. Дороги, покрытые слоем льда, стали угрожающе скользкими. И ещё раз спрашивает себя простой человек: чем же были заняты летом хозяева, за которых он проголосовал? Тем более, насколько зимой не видать саней, везущих реформы, в которых так нуждается страна, настолько и летом не видно телеги. Зато количество "БМВ", "Вольво", "Мерседес"-ов и других четырёхколёсных "побрякушек", в которых катаются некоторые хозяева, постоянно растёт.

Если верить метеорологам, зима в этом регионе может выдаться самой суровой за последние тридцать лет. По тому, как она началась и насколько рано она наступила, можно согласиться с их прогнозами. А вот как пережить эту зиму - энергетически и политически - предсказать трудно. Зима в Молдове дебютировала одновременно с энергетической катастрофой, которую пришлось признать публично. Что делать, сколько заплатить и как сделать быстрее, чтобы жители этой страны к весне не обессилели вконец - вот вопросы, на которые власть предержащие не торопятся отвечать с оптимизмом.

В ноябрьском номере журнала *U.S. News & World Report* за текущий год Кристиан Кэрайл задаётся вопросом: а не находится ли сегодняшняя Россия в ситуации Германии начала 30-ых годов, когда политически ослабевший глава государства Пауль фон Гинденбург собственноручно выставил дорожку к власти Адольфу Гитлеру, получившему так её в 1933 году? Схожесть политических реальностей Германии 30-ых

и России 90-ых отмечена уже не первый раз, и пусть они ещё не доказывают их абсолютной идентичности, подобные аналогии заставляют задуматься всерьёз. Тем более, поразительно выглядит теория, поддержанная некоторыми лидерами независимой прессы, об установлении в Молдове гуманной...диктатуры.

Непростительное затягивание административно-территориальной реформы и закона, устанавливающего *de facto* власть местной публичной администрации, является фундаментальной причиной кризиса, разразившегося в Молдове. Дальнейшее промедление этих реформ означает не что иное, как упущение одного из последних шансов, спо-

собных как-то оздоровить положение. Где нет местного бюджета, нет ничего, не говоря уже о демократии. Филантропические жесты из-за рубежа не выведут из внутреннего кризиса. А отдаление рядового человека от обсуждения и понимания реформ есть прямая дорога к обострению ситуации. Томас Джефферсон не ошибался, когда утверждал, что нация не может быть одновременно и свободной, и невежественной.

Желаем всем гражданам Республики Молдова, чтобы эта зима послужила им добрым советником. В противном случае в пожеланиях *С Новым Годом!* и *Счастливых Праздников!* засквозит скорей ирония, если не цинизм. А с такими вещами не шутят.

Ion Tudoran



Информационный
бюллетень



Moldova



“Гражданский Голос”: *Уважаемый господин Урекян, какое значение, по Вашему мнению, имеют недавно принятые законы об административно-территориальном делении и о местной публичной администрации?*

Серафим Урекян: К сожалению, эти законы приняты с большим опозданием. Их необходимо было принять ещё несколько лет назад, когда экономическое положение страны было куда стабильней. В любом случае, сейчас требуется выработка и принятие новых законов и нормативных актов, которые подготовили бы необходимые условия для нормального функционирования вышеназванных законов, такого функционирования, которое обеспечило бы результаты, ожидаемые народом.

Думаю, что Закон о местной публичной администрации и Закон об административно-территориальном делении должны быть проведены в жизнь как можно скорей. Не позже марта следующего года уже должны быть образованы органы местной публичной администрации на уровне уезда или коммуны. В противном случае, пока будем раскачиваться, уйдёт ещё один год, а такой роскоши мы себе больше не можем позволить в ситуации, когда Молдова проходит через жесточайший кризис. Безусловно, как и любой законодательный акт, эти законы имеют свои удачные и менее удачные стороны. Очень важно найти эффективную модель сотрудничества между префектом, т.е. будущим представителем Правительства, и органами местной публичной администрации. Я не знаю, что осталось от полномочий префектов на местах в конечном варианте, но согласно законопроекту они наделались слишком многими правами, достаточными для того, чтобы превратиться в диктаторов местного значения, в то время, когда народные

“Удовлетворение потребностей граждан в публичных услугах напрямую зависит от местных бюджетов.”

избранники (местная публичная администрация) были почти игнорированы. В этом случае прослеживается явное сползание к диктатуре, что противоречит наше-

му демократическому выбору. Но я надеюсь, что и Правительству, и Президенту страны хватит политической зрелости, чтобы назначить на должность префекта людей достойных и компетентных. Надеюсь также и на то, что контакты префектов с органами местной публичной администрации будут основаны на взаимном уважении и сотрудничестве. Пока остаётся неясной схема управления многими учреждениями, предоставляющими публичные услуги на местах. Надо уточнить, кому будут подчинены некоторые публичные учреждения - министерствам, государственным учреждениям или местным публичным властям? Речь идёт о муниципальной полиции, учреждениях здравоохранения и народного образования, а также о коммунальных службах. Если говорить о последних чуть подробнее, убеждён, что необходимо инвестировать в местные публичные администрации с предоставлением им права на самостоятельное распределение услуг. Примером могут послужить службы „АрăСanal“, „Термосот“, электросети и т.д. И хотя сегодня ответственность за качество этих служб возложена на примара и примэрию, на самом-то деле они находятся в ведении соответствующих министерств и департаментов. Слышали анекдот о семи повивальных бабках? Ну так вот, это про нас. Убеждён, что только местные публичные администрации должны заниматься этими вопросами, как это делается во всех цивилизованных странах.

Г.Г.: *Существуют мнения, что после принятия вышеназванных законов необходима выработка и принятие ряда законов о финансовой и патримониальной самостоятельности административно-территориальных единиц. Насколько они необходимы и какие положения должны быть в них включены?*

С.У.: Сейчас у нас нет настоящих хозяев или органов публичной администрации, которые смогли бы взять на себя личную ответственность за то, что происходит на местах.

Необходимость и задачи этих законов состоят в обеспечении социально-экономического равновесия на местах. С 1995 года, как только заходила речь о местных бюджетах, мнение публичных администраций на территориях было абсолютно игнорировано, включая и муниципий Кишинэу, который обеспечивает 52 % из всего государственного бюджета. Не знаю, почему так происходит. Может быть, потому, что те лица, которые составляют соответствующие бюджеты, совершенно некомпетентны? В любом случае ясно, что наше мнение обойдено вниманием. С 1995 года мы поставлены перед такими цифрами, установленными Министерством финансов, которые не приносят пользы ни местным администрациям, ни населению. К сожалению, многие этого не понимают. Ведь это из средств местных бюджетов финансируется и здравоохранение, и народное образование, и учреждения культуры, и городской транспорт, и муниципальная полиция, и многие другие. Удовлетворение потребностей граждан в публичных услугах напрямую зависит от местных бюджетов. Поэтому так важно, чтобы местные власти получили финансовую самостоятельность. Для того, чтобы законы о местных публичных администрациях и об административно-территориальном делении по-настоящему действовали, необходимо ускорить принятие и неукоснительное введение законов о финансовой и патримониальной самостоятельности административно-территориальных единиц. Другая проблема чрезвычайной важности состоит в том, что нам крайне необходим закон о муниципальном достоянии. Каким образом может быть местная публичная администрация (примэрия муниципия Кишинэу не составляет исключение), если у неё нет муниципального достояния? Согласно официальному мнению, бытующему сегодня

(Продолжение на стр. 4)



“Гражданский Голос”: *Уважаемая госпожа Издебски, Сертификационная комиссия по удостоверению общественно-полезного характера общественных объединений работает уже более года. Каковы результаты её деятельности?*

Наталья Издебски: Действительно, Сертификационная комиссия начала свою работу в сентябре 1997 года после того, как Парламент, Президент и Правительство назначили по три члена комиссии в соответствии с Законом об общественных объединениях. После первого заседания комиссии в течение около месяца был рассмотрен и утверждён рабочий регламент. Если первые заседания носили в основном организационный характер, то последующие проходили в деловой и продуктивной атмосфере. Таким образом, на сегодняшний день сертификаты, удостоверяющие общественно-полезный характер деятельности, получило 50 общественных объединений.

ГГ: *Каковы главные проблемы и трудности, с которыми сталкивается комиссия?*

НИ: Проблемы и трудности присущи любому новоиспечённому учреждению. Прежде всего они связаны с отсутствием опыта в данной сфере. На всём посткоммунистическом пространстве Республика Молдова является пионером в области сертификации общественных объединений. Различные подходы к пониманию роли комиссии создают почву для возникновения проблем. Однако я уверена в том, что нельзя ставить под сомнение необходимость в подобной комиссии, так как основной её целью является выявление этих организаций с последующим содействием со стороны государства. Это подтверждает опыт некоторых стран, имеющих очень сильный неправительственный сектор, как, например, британский. Следовательно,

“... на сегодняшний день сертификаты, удостоверяющие общественно-полезный характер деятельности, получило 50 общественных объединений”

но, и в таких высокоразвитых странах сертификация используется для более рационального распределения имеющихся (хоть и ограниченных) ресурсов. Очевидна необходимость выра-

ботки механизма, основанного на чётких критериях, для выявления тех объединений, которые наиболее способны использовать эти ограниченные ресурсы в целях решения некоторых проблем, затрагивающих общественные интересы. Авторы Закона об общественных объединениях были очень осторожны, когда определяли полномочия сертификационной комиссии и пути её деятельности. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в самом начале пути надо было ожидать препятствий, колеблющих гражданские инициативы. Сейчас, когда уже накоплен определённый опыт, мы пришли к мысли, что комиссия обладает большими возможностями внесения некоторых изменений в своей деятельности, отнюдь не противоречащих существующему законодательству. Попытаюсь привести аргументы к вышесказанному. Согласно статье 34 (1) Закона об общественных объединениях *сертификацией общественных объединений признаётся процедура проверки и удостоверения неприбыльного, общественно-полезного характера их деятельности, а также неучастия как самих объединений, так и созданных ими юридических лиц в поддержке политических партий, общественно-политических организаций, блоков и независимых кандидатов при проведении выборов в органы публичной власти.* Пункт 2 гласит, что *сертификация проводится Сертификационной комиссией не ранее чем через полгода после регистрации общественного объединения на основании анализа учредительных документов, деятельности объединения и заключения органов Государственной налоговой инспекции.* В принципе, это и есть все легальные “инструменты”, которыми располагают члены комиссии. Проблемы начались одновременно с началом самой сертификации. Например, заключения Государственной налоговой инспекции содержат просто-напросто ин-

формацию о том, что данные организации не имеют задолженностей по отношению к бюджету и социальному фонду. Как может консультативный орган при Министерстве Юстиции быть уверен в том, что ресурсы были использованы в соответствии с уставными положениями? А кто будет представлять Сертификационную комиссию в судебных инстанциях, если какое-то общественное объединение опротестует её решения? Другой пример: если общественная организация спустя полгода после регистрации не проводит никакой деятельности, вправе ли она получить сертификат, удостоверяющий её общественно-полезные намерения. Некоторые члены комиссии склонны ответить на этот вопрос положительно, так как эти организации относятся к категории общественно-полезных в соответствии со статьёй 2 (2). Оппоненты данного мнения, в свою очередь, считают, что такой формальный подход может повредить самой идее сертификации, низводя её до простого ритуального акта. Если принять во внимание тот факт, что работа членов комиссии основана на добровольных началах, можно представить, как подобные суждения отразятся на её эффективности. Итак, как видно, комиссия сталкивается с проблемами координации эффективности работы организаций с недопущением в их рядах упадочных настроений. Но качество работы зависит ещё и от самих членов комиссии. Закон гласит, что *не менее трёх членов должны быть представителями общественных объединений* (они, собственно, и наиболее активные её участники), *в то же время они не могут являться государственными служащими.* Это позволяет легко маневрировать в подборе остальных членов комиссии. Таким образом, все сошлись на мнении, что присутствие экспертов министерств финансов и юстиции является важнейшей необходимостью. В соответствии со статьёй 42 контроль над уставной деятельностью общественных объединений должен осуществляться именно этими министерствами. Итак, деятельность комиссии может быть направлена на установление взаимо-

(Продолжение на стр. 4)

(Интервью с С. Урекян, начало на стр. 2)

ня, в муниципальное достояние входят всего лишь учреждения здравоохранения и народного образования. Остальное не принадлежит муниципию. Естественно, в создавшейся ситуации невозможно обеспечить оптимальные условия для нормального обслуживания наших граждан. Таким образом местные публичные власти не допускаются и к решению проблем приватизации. Какой примар допустит, чтобы в Кишинэу были приватизированы городские кинотеатры? Да никогда! Или какой примар допустит, чтобы были приватизированы магазины для ветеранов войны и пенсионеров? Отсутствие закона о муниципальном достоянии и привело к развалу, свидетелями которого мы сейчас являемся. Что же происходит в действительности? На сегодняшний день местные публичные администрации не допущены к решению проблем распределения общественных благ. Неужели Правительство или какое-то министерство лучше знает, что необходимо террито-

рии? Если недавно принятые законы не будут подкреплены нормативными актами о финансовой самостоятельности административно-территориальных единиц, они так и останутся мёртвой буквой.

Г.Г. : *Одновременно с образованием уезда Кишинэу его уездные органы администрации будут размещены соответственно в самой столице. Означает ли это, что между муниципальными органами Кишинэу и уездной администрацией возможны какие-то трения?*

С.У. : Этот уезд, по-моему, надо было назвать как-нибудь иначе, так как понятия "уезд" и "муниципий" Кишинэу часто будут смешиваться, хотя это и не относится к самым существенным проблемам. Конечно, идея размещения органов уездной администрации Кишинэу на территории муниципия Кишинэу явно была не самой лучшей. Их размещение, скажем, в Яловень, т.е. под самим Кишинэу, было бы куда удачней. Город Яловень обладает всем необходи-

мым, чтобы обеспечить полноценное управление уездом.

Во всяком случае, я лично не думаю, что между нашими административными органами возможны какие-то конфликтные ситуации. Ни по территориальному, ни по законодательному аспектам мы не подчиняемся друг другу. Напротив, я хочу надеяться скорей на плодотворное сотрудничество между нашими руководителями, что должно приносить выгоду в равной степени и горожанам, и жителям уезда. Очень многие вопросы, связанные с предоставлением людям публичных услуг, только связывают нас. Проблемы подачи электроэнергии, обеспечение людей питьевой водой и продовольствием, ремонт дорог, общественный транспорт являются для нас общими.

Г.Г.: Благодарю Вас.♦

1 декабря 1998 года, Кишинэу.

(Интервью с Н. Издебски, начало на стр. 3)

действия интересов - с одной стороны, объединений, которые ожидают определённых льгот, с другой - органов, осуществляющих контроль. В таких условиях совместная деятельность становится чётко направленной, где нет места случайности. Таким образом, хотя бы с этой точки зрения деятельность сертификационной комиссии уже оправдана. Существует ещё одна неисследованная область, которая ждёт членов комиссии. Речь идёт о более тесном сотрудничестве с благотворительными организациями Молдовы, которые могли бы направить своих наблюдателей на заседания комиссии. Конечно, благотворителям принадлежит права распределения помощи, но, ознакомившись с деятельностью комиссии, они смогли бы на конкурсной основе отдать предпочтение тем организациям, которые обладают сертификатом, подтверждающим их общественно-полезный характер. Таким образом, благотворители будут уверены в том, что выделенные ими средства, найдут своё правильное применение.

ГГ: *Как воспринимают общественные объединения деятельность комиссии? Каковы их ожидания, связанные с процедурой сертификации?*

НИ: Общественные объединения расценивают деятельность Сертификационной комиссии как нечто необходимое, если учитывать, что примерно 10 % зарегистрированных организаций представило заявления о сертификации. Тут всё обстоит просто - они заинтересованы в получении сертификата. Но есть ещё кое-что, что придаёт большое значение секции регистрации общественных объединений. Таким образом, в обязанности объединений согласно статье 27 входит и ежегодное оповещение органов регистрации о продлении или прекращении своей деятельности. Ещё до начала работы комиссии для нас было удивительным то, что некоторые объединения неукоснительно соблюдали данные обязательства (если в течение 2 лет организация не представляла данную информацию, она могла потерять статус юридического лица). Теперь самые активные будут приходить не более одного раза в три года для того, чтобы обновить сертификат, как предусмотрено законом. Думаю, что было бы неплохо, если сроки сертификации и исключение из регистрационной книги за непредставление информации должны совпадать, т.е. иметь ту же длительность - в два или три года. Это привело бы в порядок регистрацию общественных объединений. Речь идёт о решении Правительства #489 от 4 мая 1998 года о при-

нятии *Правил подтверждения благотворительной помощи в филантропических целях*. Они устанавливают способы предоставления благотворительной помощи некоммерческим организациям. Правила составлены в полном соответствии со статьями 52 и 53 Налогового Кодекса, которые дают определение некоммерческой организации. Однако трудность заключается в том, что и Налоговый Кодекс, и Правила устанавливают налоговые льготы для всех организаций с условием, что они пройдут процедуру сертификации, но в то же время Закон об общественных объединениях (ст. 35(2)) ограничивает расширение компетенции комиссии только в отношении общественных объединений. В данной ситуации члены Сертификационной комиссии отказываются от рассмотрения заявлений других некоммерческих организаций, которые работают в сферах здравоохранения, народного образования, науки, культуры и т.д. Все эти трудности необходимо устранить, чтобы не обманывать надежд потенциальных получателей благотворительной помощи, которые не относятся к категории общественных объединений.

ГГ: Благодарим Вас.♦

4 декабря 1998 года, Кишинэу.

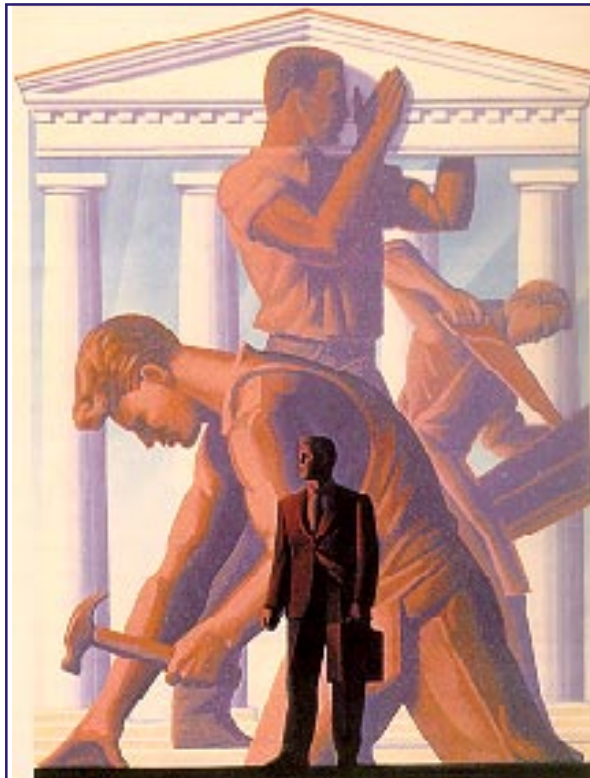
МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО СЕКТОРА

Австралия

Примерно 11 000 неприбыльных компаний Австралии зарегистрировано в соответствии с Законом о национальных корпорациях, который был модифицирован в июле 1998 года. Изменения были внесены с целью упрощения регистрации неприбыльных корпораций даже в тех случаях, когда они состоят всего лишь из одного члена. Английский термин „memorandum” и некоторые статьи, затрудняющие регистрацию, были исключены из закона. Также были изменены стандарты бухгалтерского учёта, требующие ранее от неприбыльных компаний их соблюдения прежде всего в техническом аспекте. С момента внесения изменений каждый член компании получил право заполнять небольшой бухгалтерский формуляр вместо пространного финансового отчёта, который требовался от него раньше. Не успели эти изменения войти в силу, как был уже предложен новый законопроект, предлагающий более радикальные изменения бухгалтерских стандартов в третьем секторе, а также некоторых положений об ответственности директора неприбыльной организации.

Спустя год молчания австралийское федеральное правительство объявило в начале 1998 года о том, что планирует внедрение новой системы налогообложения. Её реализация гарантировалась в случае переизбрания этого правительства. Пакет документов, касающихся новой системы налогообложения, предлагает целый ряд реформ на федеральном уровне, а также на уровне штата. Некоторым преобразованиям должна подвергнуться и сфера социальной защиты. Главная задача реформы состоит в том, чтобы установить более высокий налог на добавочную стоимость на имущество и услуги. Он будет называться Налог на имущество и

услуги (НИУ). Финансовые средства, полученные вследствие введения этого налога, должны пополнить местные бюджеты штатов. Штаты в свою очередь должны отменить ряд косвенных налогов. Изначально НИУ должен составить 10 %. Для того, чтобы добиться увеличения этого налога, федеральное правительство нуждается в



Bryan Haynes

поддержке администраций штатов и обеих Палат Парламента.

Некоторые религиозные и филантропические неприбыльные организации будут освобождены от НИУ. Пока остаётся неясным, где будет проведена демаркационная линия между сделками, предполагающими уплату налога, и теми, которые будут освобождены от него. Тем не менее правительство акцентирует внимание на том, что коммерческие услуги, предоставленные неприбыльными организациями, будут облагаться налогом. До этого времени за подобные услуги налог с них не взимался. Если предложенная федеральным правительством реформа будет приня-

та, это очень сильно отразится на жизнедеятельности неправительственных организаций.

Обычно сделки, связанные с азартными играми, не облагаются налогом. Австралия претендует стать в этом роде исключением. Так как многочисленные неправительственные организации часто строят свою финансовую деятельность на игорном бизнесе, предложенный правительством налог должен вызвать у них серьёзную озабоченность. За аренду помещений и финансовые сделки также предполагается взимание НИУ. Правительственные дотации и соглашения по продаже второстепенного имущества для личного пользования не облагаются налогом.

До сих пор жалование, выплачиваемое австралийскими неприбыльными организациями работникам, занимающимся упаковкой различных товаров, почти совсем не было обложено налогом. Это позволило им привлечь на свою сторону высококвалифицированных специалистов. Правительство называет этот аспект актуальным налогообложением вопиющим, так как, например, месячный заработок работника, нанятого руководством неправительственной корпорации, равняется стоимости шестицилиндрового легкового автомобиля. Если реформа будет одобрена, она существенно затронет положение служащих неприбыльных организаций и коснётся реализации их программ. Некоторые трудности ожидают те неприбыльные организации, которые заключили со своими работниками долгосрочные трудовые контракты.

Канада

В плане эволюции юридического аспекта, касающегося регулирования деятельности канадских неприбыльных и филантропических

организаций, 1998 год стал одним из самых беспокойных.

В феврале текущего года Верховный Суд Канады столкнулся с большими трудностями в определении термина "благотворительность/филантропия". Речь идёт о кассации Общества женщин и эмигрировавших национальных меньшинств в Ванкувере, которому было отказано в регистрации как благотворительной организации в соответствии с канадскими общеправовыми нормами. Яблоком раздора послужили различные трактовки противодействующих сторон понятия "виды воспитательной деятельности". Данное общество не спонсировало подобную деятельность (курсы), но предлагало женщинам в рамках семинаров и конференций консультации по вопросам о получении работы в правительственных агентствах. В конце концов Верховный Суд отклонил кассационную жалобу, внося ясность в определение термина "благотворительность/филантропия" в Канаде.

В октябре 1997 года была образована государственная комиссия, в которую вошли представители правительства и неприбыльных организаций. Задача комиссии заключалась в контроле финансовой деятельности добровольного сектора; в рассмотрении и совершенствовании предложений, касающихся данной практики, с последующим предоставлением общественных консультаций. Этап публичных консультаций развернулся весной 1998 года, когда комиссия выпустила журнал, в котором нашли отражение различные аспекты деятельности неприбыльных организаций, дискуссии вокруг трактовки термина "благотворительность/филантропия", информация о текущей деятельности комиссии.

В январе 1998 года государственная Комиссия по законодательной реформе в Онтарио опубликовала отчёт, состоящий из двух томов, в связи с Законом о филантропических организациях. Это огромный по своему объёму документ, который включает детальный анализ данного закона, служащий примером исследовательского труда в общеправовой обла-

сти, касающейся филантропических организаций. За отчётом можно обратиться в Интернет по следующему адресу:

<http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/reports.htm>

Вышеупомянутая информация является лишь верхушкой айсберга того, что касается третьего сектора в Канаде. Есть много случаев, связанных с проблемами благотворительности, по поводу которых канадским юридическим инстанциям ещё предстоит высказаться. В Канаде преобладает мнение, что неправительственный сектор страны уступает в этом отношении другим западным индустриальным государствам. Полный каталог законодательных документов, регулирующих деятельность НПО в Канаде, можно найти в Интернете по адресу:

www.incl.org/namerica/canada.html

Соединённые Штаты Америки

В 1997 году в штате Пенсильвания был принят закон, который предусматривал аннулирование судебных решений по ограничению освобождения филантропических организаций от уплаты налогов на ответственность.

Спустя год в Конгрессе было предпринято несколько попыток сократить число налогов, выплачиваемых филантропическими организациями, в целях активного вовлечения граждан в процесс улучшения социальных услуг. В Палате Представителей и в Сенате можно найти достаточное количество законопроектов, связанных с проблемами неправительственного сектора. Главным выводом, сделанным Комиссией по гражданскому обновлению (Comission on Civic Renewal), явилось решение освободить филантропические организации от дополнительных налогов.

30 июля 1998 года внутренняя Служба по доходам опубликовала предложения по тем видам соглашений, которые могут быть заключены филантропическими организациями без уплаты определённых налогов. С данными предложениями можно ознакомиться в Интернете по следующему адресу:

info@pbwt.com

Эта же Служба опубликовала в 1994 году статистический отчёт, согласно которому число налогов, уплачиваемых неприбыльными организациями, к 1993 году возросло. Хотя данные организации освобождены от налога на прибыль при осуществлении деятельности, предусмотренной законом, они всё же уплачивают его в том случае, когда она принимает коммерческий характер. В отчёте сообщается, что число неприбыльных организаций возросло на 23 %, а налоговые финансовые средства — на 7,6 %.

Центральная Азия (Содружество Независимых Государств)

После распада Советского Союза все постсоветские республики Центральной Азии (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан) приняли в отдельности Закон об общественных организациях. Они также приняли новые Гражданские Кодексы, которые предусматривают специальные положения по регулированию деятельности некоммерческих организаций. Необходимо заметить, что во всех перечисленных республиках НПО прилагают огромные усилия в выработке и проведении других законов, (также касающихся общественных организаций), более ясных и удачных во всех отношениях, чем ныне существующие. Внедрение данного законодательства в этих странах проходит по-разному: от спокойных и продуманных методов в Кыргызстане до самых агрессивных, ограничительных и репрессивных в Туркменистане. Полный каталог дополнительной информации и документов по данному региону можно найти в Интернете по адресу:

www.incl.org/nis.html◆

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из глав 2 и 4 журнала *Journal of Non-Profit Law*, Том 1, №1, сентябрь 1998. Все права принадлежат издателям.)

НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ГОСУДАРСТВО

Термин НПО (неправительственная организация) применим к мириадам организациям, образованным официально или неофициально. Прежде всего они не зависят от правительства и ставят перед собой некоммерческие и гуманитарные цели, предлагая своё сотрудничество. НПО следят за соблюдением прав человека, оказывают помощь нуждающимся людям, охраняют окружающую среду, помогают в решении вопросов социального обеспечения, способствуют развитию сообщества и разворачивают деятельность гуманитарного характера. НПО, к которым относятся различные объединения, общества, фонды, благотворительные организации, неприбыльные учреждения и другие юридические лица, объективно не имеют права извлекать из своей деятельности прибыль.

Фундаментальное различие между типами НПО, проявляющееся в постановке задач и извлечении выгоды, изначально основано на принципах, представляющих взаимную выгоду для определённой группы индивидов (в основном, членов какой-то организации) или общества в целом.

Что касается образования объединений, существуют три сферы, в которые государство имеет право вмешаться: 1) образование объединения без статуса юридического лица; 2) образование объединения, которое желает получить статус юридического лица; 3) освобождение объединений от некоторых налогов.

Во-первых, свобода ассоциации предполагает право на неофициальное объединение и гарантирует, что никто не может быть присоединён к какому-либо объединению без своего согласия. Международное законодательство требует, чтобы все желающие имели право на образование объединений со статусом юридического лица и запрещает государству обуславливать свободу граждан объединяться с целью обретения статуса юридического лица. В некоторых странах статус юридического лица не даёт особых преимуществ, напротив, предполагает определённые обязанности (напри-

мер, годовые отчёты), которые могут «охладить» желание организации зарегистрироваться официально (к примеру, в Италии). В результате, множество небольших объединений официально не зарегистрировано. В то же время другие организации регистрируются в качестве частных компаний, фондов, политических партий, профсоюзов или других юридических лиц, если им это больше подходит. Каждая форма организации имеет свои преимущества и неудобства, поэтому прежде чем выбрать для себя более подходящую форму, желающим создать организацию следует тщательно изучить законодательство.

Во-вторых, государство не должно ограничивать легальное образование объединений. Когда организация изъявляет желание официально зарегистрироваться с целью получения статуса юридического лица, органы регистрации должны проверить соблюдение всей процедуры, установленной законом (например, учредители должны избрать совет

Некоторые системы гражданского права дают разрешение на получение статуса юридического лица без того, чтобы официально быть зарегистрированным в рамках какого-либо правительственного агентства. Во Франции, например, объединение может получить данный статус, представив соответствующему региональному департаменту декларацию о своих намерениях, которая публикуется в газете *Journal Officiel*.

В Голландии ни одно правительственное агентство не вмешивается в процесс образования ассоциаций. Законы этой страны просто оговаривают меры, которые необходимо предпринять организации для получения статуса юридического лица. Таким образом, «неофициальное объединение» может быть образовано без соблюдения каких-либо нотариальных формальностей. Никто не проверяет его уставных положений и не навязывает никаких условий, касающихся статуса «неофициального объединения». Достаточно



директоров прежде чем заполнить заявление о регистрации) и если её уставные цели не противоречат местному и международному законодательству.

Когда заявление о регистрации заверено (в этом случае во многих странах название организации сразу же заносится в официальный каталог НПО), она автоматически становится юридическим лицом. Статус юридического лица позволяет созданному объединению заключать контракты, иметь свой банковский счёт и т.д.

всего лишь одной декларацией, в которой соответствующая группа лиц изъявляет желание развернуть совместную деятельность в рамках данного объединения. В свою очередь «официальные объединения» регистрируются в Палате Торговли и Индустрии, что заверяется нотариальным регистрационным документом. ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из доклада *Freedom of Association: The Question of NGO Registration*, составленного и опубликованного Бюро ODIHR. Варшава, 1998.)

КОНЦЕПЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Джеймс Шмидт

В исследовательских работах социологов и политических активистов можно встретить больше ссылок на гражданское общество, чем просветительской критики. На протяжении 70-80-ых годов критики авторитарных режимов в странах Восточной Европы и Латинской Америки употребляли понятие гражданского общества в контексте консолидации демократических сил. С тех пор это понятие стало очень весомым в рамках обсуждения перспектив демократизации. В 90-е годы социологи искали признаки его возникновения в тех странах, в которых условное знание положения предполагало скорее его отсутствие. Официальная формулировка данного термина и его адаптация к новым условиям послужили объектом деятельности многих фондов и реализации нормативных актов, которые предусматривали целый ряд мер, призванных остановить развал гражданского общества путём оказания помощи семьям, церквям, сообществам и общественным ассоциациям. Так же, как и в случае просветительства, по истечению времени становится всё трудней дать определение понятию “гражданского общества”. Это означает нечто большее, чем категории семьи, клана и местности, но не превышает понятий государственных, которые включают рынки, добровольные общества, церкви, группы по интересам, профсоюзы, неправительственные организации. Пока остаётся неясным: стоит ли собирать в одно целое эти различные формы объединения под общей вывеской? Некоторые исследователи изучают гражданское общество как нечто, стоящее между экономикой и государством. По их мнению, это основывается прежде всего на личной сфере (в частности, на семье), на ассоциативной (на добровольных обществах), на социальных движениях и различных формах общественных отношений. Очевидно, споры относительно понятия гражданского общества и его роли в жизни государства не завершены.

Обсуждение концепции гражданского общества похоже на просветительский критицизм. Оппоненты авторитарных режимов используют этот термин, который олицетворяет в их видении гражданские права и свободы, а также либеральную демократию, вместе взятые. Радикальные демократы используют этот термин, когда говорят об идеальном гражданине, принимающем активное участие в процессе политических решений. Для свободолюбивых

людей гражданское общество означает рыночное общество, свободное от политических притеснений, которое способствует расширению сети добровольных объединений и накоплению гражданских ценностей.



Garry Gay

Понятие “гражданское общество” является достаточно гибкой категорией, которую социологи считают очень существенной для составления чёткого представления об обществе, как таковом. “Гибкость” данного термина частично исходит из того, что в отличие от просветительства “гражданское общество” служило в целом как теоретическая концепция, использованная скорее для выдвижения определённой формы объединения, чем какого-то периода. Таким образом, теоретики вольны в поисках новых определений, хотя они зачастую не имеют представления о предыдущих формулировках.

Термин “гражданское общество” впервые появился как попытка перевода выражения *koinonia politike*, употреблённого Аристотелем для более удачного описания формы объединения, называемой *polis*. До

конца 18-го века он был использован в соответствии с парадигмой Аристотеля, т.е. для выдвижения той формы политического объединения, которая названа условно как “государство” или *civitas*. Эта модель употребления данного термина была перенята без каких-либо изменений теоретиками естественного права. Однако уже в начале 19-го века она всё чаще начала ставиться под сомнение.

Философия права Гегеля провела разделительную черту между государством и гражданским обществом, что оказалось достаточным, чтобы привести в замешательство своих первых критиков. В первых изданиях “Демократии в Америке” Токвилля также были обозначены три типа общества: “религиозное”, “гражданское” и “политическое”. Итак, если говорить о гражданском обществе как о чём-то отличном от семьи и государства (Гегель), или о религиозных и политических формах объединения (Токвилль), это означает, что существуют модели объединения, которые не были достаточно объяснены и аргументированы политической и правовой теорией 19-го века. Употребление термина “гражданское общество” в новом ключе способствовало возникновению различных общественных наук, которые начали осваивать области, намеченные этим понятием.

Шаткость 19-го века во взглядах на границы гражданского общества и в наше время продолжает играть важную роль в обсуждении следующих вопросов: можно ли относить такую личную сферу как семья к одной из форм гражданского общества? может ли оно быть сведено к понятию рынка? предполагает ли гражданское общество существование государства или же, напротив, отказывает ему в этом?♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Civility, Enlightenment and Society: Conceptual and Kantian Remedies*. Журнал *American Political Science Review*, Том 92, N 2, июнь, 1998. Все права принадлежат издателям.)

International Center for Not-for-Profit Law

1511 K St., NW, Suite 723 Washington, DC 20005 USA
(202) 624-0766 Fax (202) 624-0767
E-mail: infoicnl@icnl.org

Международный Центр по законодательству неприбыльного сектора (МЦЗНС) является неправительственной организацией, имеющей задачу оказывать помощь в развитии гражданского общества и проявлении ассоциативной свободы во всём мире. Сотрудничая с другими международными, национальными и местными организациями, МЦЗНС предоставляет техническую помощь в выработке и улучшении законодательства, стимулирующего, поддерживающего и регулирующего неправительственный сектор во всём мире. МЦЗНС обладает архивным центром, в котором содержатся законодательные, административные акты и другие документы, необходимые для ознакомления с данной тематикой. Центр организует также курсы гражданского воспитания и проводит исследования, которые способствуют совершенствованию законодательства, регулирующего деятельность неправительственных организаций.



Деятельность Центра основывается на уверенности в том, что закон может служить инструментом некоторых конструктивных социальных изменений и существенно поддерживать политический плюрализм, гражданскую активность и экономический рост. Сконцентрировав внимание на предоставлении помощи в совершенствовании и демократизации юридических систем, регулирующих деятельность неприбыльного сектора, Центр расширяет и укрепляет кооперационные связи между НПО во всём мире. Для достижения поставленных целей Центр обращается за помощью к талантливым юридическим экспертам и международным аналитикам. МЦЗНС - одна из немногих организаций, предоставляющих качественную юридическую экспертизу в данной области, а также другие вышеперечисленные услуги.

Успех проектов Центра зависит от его способности устанавливать контакты и отношения сотрудничества с властями тех стран, в которых они осуществлялись, в частности, с парламентами, министерствами юстиции и финансов, с административным и судопроизводственным персоналом. Для того, чтобы быть в курсе всех событий, МЦЗНС установил тесные связи с многочисленными НПО, местными юристами и учёными. Члены международного Комитета директоров центра, его консультативного Совета, а также их партнёры из разных стран способствуют установлению и укреплению тесного сотрудничества.

Деятельность Центра включает:

- ознакомительные курсы и координирование совместных усилий юристов и экспертов;
- информирование общественности о результатах исследований посредством различных отчётов и журнала *Journal of Not-for-Profit Law* (они распространяются через традиционную или электронную почту; их можно найти и на странице МЦЗНС в Интернете),
- поддержание и постоянное пополнение архивов Центра, библиотеки и банка данных;
- выработка и финансирование исследовательских проектов в области регулирования деятельности неприбыльных организаций;
- обучение государственных чиновников, частных юристов и лидеров НПО;
- организация и спонсирование конференций и различных встреч, посвящённых проблемам неправительственного сектора.

Центр финансируют: Charles Mott Foundation, Hitachi Foundation, USAID, National Endowment for Democracy, InterAmerican Development Bank, Asia Foundation, Rockefeller Brothers Fund, UNDP, Soros Foundation, Ford Foundation, Non-profit Sector Research Fund, Charities Aid Foundation, Commonwealth Foundation, Международный Банк и многие другие анонимные частные спонсоры.

В 1997 году Центр выпустил книгу *Справочник юридической практики, связанной с законодательством, регулирующим деятельность неправительственных организаций*. Она была издана на английском, русском, арабском и испанском языках. Вскоре планируется выход её французского и китайского переводов. В процессе подготовки и редактирования книги был создан уникальный архивный центр, в котором содержатся законы, инструкции и отчёты из более чем ста стран. Многие из них могут быть найдены на странице Центра в Интернете по адресу: www.include.org.

МЦЗНС также участвовал совместно с организацией CIVICUS в издании книги *Принципы гражданского участия*, выпущенной в августе 1997 года.

Центр спонсировал многочисленные региональные конференции в разных странах. Материалы этих встреч могут быть предоставлены всем желающим. ♦

МОЖЕТ ЛИ ТЕХНОЛОГИЯ СПАСТИ ДЕМОКРАТИЮ?

Трэси Уэстн

Если Нация хочет оставаться невежественной и одновременно быть свободной в цивилизованном государстве, это значит, что она желает того, чего никогда не было и не будет...Если мы хотим защититься от невежества и оставаться свободными, это значит, что долг каждого американца заключается в том, чтобы быть как можно больше информированным.

Томас Джефферсон

Джефферсон понял, насколько жизненна связь между демократией и информацией. Он прекрасно понимал, что задуманный им новый радикальный эксперимент — предоставление политической силы электорату, состоящему из простых граждан — провалится и будет предан анафеме, если граждане не будут иметь доступа к необходимой информации для осуществления зрелого выбора. Лишенная идей и информации, демократия, проводимая простыми гражданами может дегенерировать в полнейший конфуз, разочарование и даже в жестокую тиранию. Сейчас, на пороге XXI-го века важно спросить себя: каково качество политической информации, передаваемой нации в сегодняшние дни, и, соответственно, каково качество демократического управления? Могут ли информационные технологии улучшить демократические системы управления?

Интерактивная демократия

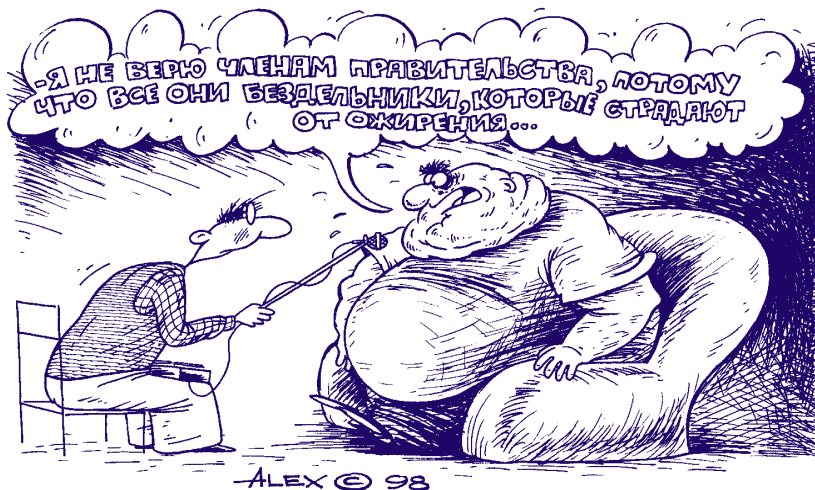
Демократия является интерактивной (взаимодействующей) формой управления. В наши дни демократия существует в виде бесчисленных форм "интерактивных отношений" между гражданами и избранными ими представителями. Это взаимодействие должно основываться не только на самых высоких качественных и количественных отношениях, но прежде всего на достоверности и правдивости. Интерактивная демократия основывается на взаимном доверии, обеспечивая таким образом жизнеспособность системы демократического управления. Врагом доверия является невежество. Согласно результатам одного опроса, опубликованном в 1996 в газете "Washington Post", американцы, обладающие самыми зыбкими и неполными сведениями об управлении, показали себя самыми недоверчивыми и циничными по отношению к нему. В данном случае невежество этих циничных граждан переросло в полное неприятие.

К сожалению, недоверие, подозрительность и разочарование граждан по отношению к управлению

растут с каждым днём. Например, в 1964 году примерно 62 % американцев доверяло своему правительству. Спустя тридцать лет в 1993 году только 14 % граждан ещё сохраняло это доверие. В некоторых штатах более 50 % граждан было убеждено в том, что парламентарии регулярно берут взятки. На президентских выборах в 1996 году было зарегистрировано всего лишь 50 % избирателей, что явилось самым низким показателем участия в выборах за всю историю индустриальных демократий. Были отмечены случаи, когда в местных выборах участво-

вавшие граждане, услуги Интернета, появившегося практически несколько лет назад, пользуются более 40 миллионов людей. Предполагается, что в ближайшем будущем к ним присоединятся ещё 50 миллионов желающих.

"America On-Line", самый крупный поставщик интернетовских услуг, обслуживал в 1994 году 1 миллион абонентов, в 1996 году — 5 миллионов, в 1997 — 10 миллионов. Предполагается, что в 2000 году число абонентов достигнет 25 миллионов. Интерактивные демократии постоянно пополняются новейшими системами



вало менее 10 % из общего числа избирателей. Остаётся напомнить о знаменитом предостережении Джеймса Мэдисона, остающемся злободневным и в наше время:

"Народное правление, лишённое публичной информации или доступа к ней, является прологом к фарсу или трагедии".

Цифровая демократия?

Можно ли назвать случайностью тот факт, что как только демократия начинает подавать признаки атеросклероза, тут же появляются новые формы цифровых интерактивных средств коммуникации: компьютеры, модемы, Интернет и т.д. В 1995 году количество купленных американцами компьютеров впервые превысило количество приобретённых в том же году телевизоров, а электронной почтой пользовались чаще, чем тра-

коммуникации. Поэтому необходимо уметь ответить на следующие вопросы: сможет ли Интернет или другие виды прямой связи (электронная, цифровая) восстановить доверие граждан к своим представителям и улучшить общение с ними?

Смогут ли новые коммуникационные технологии улучшить демократический диалог или же, наоборот, вульгаризирует его? превратит ли цифровая революция нашу систему управления, основанную на "представительной" демократии, в систему "прямой" демократии, при которой политическое влияние прямого голосования значительней, чем выборы политических кандидатов? ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Can Technology Save Democracy?* Журнал *National Civic Review*, том 87, № 1, март-апрель, 1998. Все права принадлежат издателям.)

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

В демократической системе разделение политической власти осуществляется путём организации и проведения по-настоящему свободных и честных выборов, соответствующих международным стандартам. Во-первых, возможность таких выборов обусловлена установлением широкого консенсуса между политическими силами, парламентскими и непарламентскими, в рамках законодательства, регулирующего этот процесс распределения власти. Он должен быть открытым и должен благоприятствовать ясной и стабильной атмосфере, в которой все партии смогли бы конкурировать на равных, будучи уверенными, что они не принимают участие в организации какого-то политического фарса. Отсутствие консенсуса в вопросе о разделении власти может привести к бойкоту выборов или к непризнанию их результатов.

Во-вторых, избирательный процесс должен быть прозрачным. Уверенность избирателей и кандидатов в целостность его администрирования зависит от прозрачности его этапов. Это относится не только к самому дню выборов и соответственно подсчёту, обобщению и проверке достоверности результатов голосования, но и к действиям и решениям органов, ответственных за руководство выборами на протяжении всего избирательного процесса. Поэтому все серьёзные политические силы включены в процесс администрирования выборов. Меньше всего вероятно, что побеждённые политические партии и побеждённые независимые кандидаты согласятся с результатами, эманулирующими факты нечестного проведения избирательного процесса. Не вызывает сомнения, что отсутствие доверия не способствует консолидации и приумножению демократических ценностей.

Другой элемент важнейшей необходимости заключается в равности проведения всего избирательного процесса. Служащие избирательной кампании ответственны за равное соблюдение законодательства во всей стране, поэтому их

необходимо наделить соответствующими полномочиями, позволяющими давать прямые и обязательные инструкции по проведению выборов. Это особенно сложно. Поэтому неудивительно, что каждый избирательный процесс в определённой степени несовершенен, при котором невозможно обойтись без некоторых нарушений. Проблема состоит в том, насколько серьёзны подобные несовершенства и нарушения, которые могут поставить под сомнение окончательные результаты выборов. Опыт показывает, что в странах, находящихся в процессе перехода к демократии и рыночной экономике, качество избирательных процессов улучшается. Конечно, результаты варьируют в зависимости от страны. Некоторые страны равняются на международные стандарты и выполняют рекомендации OSCE, входящие в каждый заключительный отчёт, который составлен членами наблюдательной комиссии от этой организации. Вместе с тем, необходимо ещё более последовательное выполнение рекомендаций.

Демократические принципы и их границы

В настоящей демократической системе каждая партия должна иметь право участия в предвыборной гонке только на равных условиях. Практика показывает, однако, что маленькие партии чаще всего ставятся в невыгодное положение, в котором вынуждены образовывать политические блоки, каждый из которых представляет значительную часть электората. Различия между политическими партиями, касающиеся общего числа их членов, политической весомости и финансовых возможностей, с самого начала ставят их в неравное положение в предвыборном соревновании.

Консенсус и прозрачность

Так как уже было сказано, выработка и принятие нового закона о выборах или изменение существующего законодательства в области

избирательного права должны быть проведены в соответствии с демократическими стандартами. Каждый избирательный процесс основывается на консенсусе между политическими партиями по вопросу о юридических нормах, которые регулируют распределение власти. Все изменения должны быть внесены недвусмысленно, прозрачно. Если определённому количеству партий отказывают в выражении собственной критики и обходят вниманием их предложения, ставится под сомнение равноправие условий, в которых находятся политические партии, и соответственно - беспристрастность властей. Это подтверждается особенно тогда, когда намеченные изменения могут решительно повлиять на возможность всех или некоторых оппозиционных партий получить поддержку, предусмотренную законом, на протяжении всего избирательного процесса.

В общем, большинство стран, находящихся в процессе перехода от авторитарного режима к многопартийной демократической системе, приняло очень либеральные законы относительно регистрации политических партий и независимых кандидатов. Безусловно, такое законодательство обеспечивает защиту политического плюрализма, в частности, в период первых демократических выборов. После нескольких проведённых избирательных кампаний предпочтения избирателей стали более ясными и предсказуемыми. В нескольких государствах некоторые партии и правительства начали сомневаться в эффективности слишком либерального законодательства в этой области, аргументируя это тем, что доступ маленьких партий к парламенту, которые ни разу не дошли до установленного порога, необходимо ограничить. ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из отчёта *Political Parties*, опубликованного OSCE. Варшава, 1998. Все права принадлежат издателям.)

СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ, ОБЩЕСТВЕННОЕ НЕДОВОЛЬСТВО И ПРЕДВЫБОРНОЕ ПОВЕДЕНИЕ

Брюс Е. Пинклтон, Эрика У. Остин, Кристин К. Фортман

Негативизм по отношению к освещению избирательных кампаний средствами массовой информации ставит под сомнение их объективность, что сказывается на их дальнейшем использовании в этих целях, а цинизм по отношению к политической системе снижает политическую эффективность. Вопреки беспокойству, проявленному некоторыми аналитиками и журналистами в связи с отрицательными последствиями поверхностного освещения избирательных кампаний средствами массовой информации, они, масс-медиа, чаще всего способны предсказать предвыборное поведение избирателей. Более того, негативизм по отношению к тактикам избирательных кампаний не обусловлен политическим участием. Обычно цинизм масс-медиа является следствием глубокого недоверия к политической системе, включая избранных народа и государственные учреждения высшего эшелона. Поэтому негативизм средств массовой информации может быть выражен и неприемлемостью тактик политической кампании в их освещении.

Роль масс-медиа в политических кампаниях дала толчок бесчисленным обсуждениям и спорам. Существует подозрительность и беспокойство относительно современных тактик организации и проведения кампании и её освещения информационными средствами в контексте отрицания и апатии, что ставит в опасность, по мнению некоторых, жизнеспособность самих демократических процессов. Обычно исследователи и политические обозреватели обвиняют, в частности, телевизионные информационные передачи и, в целом, масс-медиа в

поверхностном, а иногда даже в искажённом освещении выборов, что сбивает с толку избирателей, ищущих новостей или обстоятельного анализа событий. Точно так порицается и политическая антиреклама за нападки на политическую личность и полуправду, что вызывает недовольство и общую политическую апатию.

Все вышеперечисленные обвинения иногда бывают слишком категоричны, более того, критики часто недооценивают всю сложность участия граждан в избирательном процессе. Взаимоотношения в средствах массовой информации, недовольство политикой и предвыборным поведением избирателей основываются на сложнейших и постоянно изменяющихся факторах, в которых социологи ещё не могут разобраться. Некоторые исследователи, например, считают, что принятие на веру всей аналитической информации, освещающей избирательный процесс, способствует распространению сомнительных политических знаний и проявлению избирателями политического неприятия. Другие, в свою очередь, пришли к заключению, что выборочный просмотр телевизионных информационных передач положительно способствует более полному знакомству с общественными делами и активизирует политическое участие. В то время, когда многочисленные исследователи расценивают политическое недовольство и апатию как характерную черту этого процесса, появились исследования, в которых была сделана попытка доказать, что различные аспекты недовольства и апатии ведут к многообразию эффектов политической активности, поведения и избирательных тактик.

Одной из причин несостоятельности выводов, сделанных в результате проведённых исследований по данному вопросу, является отсутствие точности в использовании сроков - ключевого фактора в процессе принятия политических решений. Например, солиднейшие информационные агентства и другие средства, видя в избирателях пассивных потребителей информации, стараются одновременно камуфлировать своё влияние на решение политических вопросов. Политическое недовольство является сложным и многосторонним феноменом, аспекты которого могут повлиять или, наоборот, снизить активность граждан в избирательном процессе. В итоге, многочисленные исследования вопросов из области политических отношений указывают на то, что масс-медиа является независимой силой, способной угадать политические настроения и предсказать дальнейший ход развития.

Явление социализации, которое основывается на принципе компетенции, представляет объединяющий процесс, благодаря которому индивидуумы стремятся стать активными и компетентными членами общества. Таким образом, граждане склонны к участию в избирательном процессе в той мере, которая позволяет им чувствовать, что их активность может повлиять на решение какого-то вопроса или же его изменение. Перспективы социализации позволяют людям быстрее слиться с политической средой, чем оставаться безучастным к передаваемым новостям. Поэтому понимание гражданами мотивационных процессов станет вопросом первостепенной важности, если аналитикам удастся объяснить, как индивидуумы пользуются средствами массовой информации, чтобы активизировать политическое соревнование и обрести уверенность в том, что их усилия могут повлиять на систему (т.е. политическую эффективность). Исследователи должны признать прямо или косвенно наличие амплитуды политического недовольства в рядах избирателей. ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Relationships Of Media Use and Political Disaffection To Political Efficacy and Voting Behavior*. Журнал *Journal Of Broadcasting and Electronic Media*, ноябрь, 1998.)



ПЕНСИОННЫЕ СХЕМЫ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЧИНОВНИКОВ

Стеффан Экебранд

Европейские пенсионные системы для государственных чиновников существенно отличаются между собой по разным экономическим и культурным причинам. Вместе с тем, проблемы, с которыми они сталкиваются, в основном, одни и те же. Так как развивающиеся страны всё чаще стали уделять внимание выработке некоторых новых пенсионных схем для чиновников, думаю, что опыт Западной Европы в этой области мог бы способствовать правильному пониманию

в каком-то вакууме, напротив, она зависит прежде всего от ряда определённых факторов и условий в данной стране. Таким образом можно сформулировать несколько принципов, которые выходят из национальных рамок (хотя они редко соблюдаются во всём).

Идеальная схема стабильна и достаточно гибка в условиях экономических и демографических изменений. Одновременно она понятна и может быть легко управляема. Такая схема воспринимается как вер-

ным служащим. В других системах пенсии так же были определены как доходы, но с отсроченной выплатой.

Досрочное финансирование

До сих пор выплата будущих пенсий путём досрочного финансирования не считалась необходимой. Работодатели и служащие государственного сектора придерживаются мнения, что национальный бюджет позаботится об их пенсиях, поэтому нет каких-либо оснований беспокоиться по этому поводу.

Могут ли государственные служащие верить в обещания о пенсионных платежах тогда, когда для этого не было инвестировано никакого капитала, не было вложено ни копейки? Ответ зависит от надёжности "социального контракта", на основе которого более молодые поколения будут согласны содержать престарелых и беспомощных людей с условием, что и последующее активное поколение так же позаботится о них.

Пенсионные льготы или вклад?

Затраты, связанные с выплатой пенсий, для государства как подрядчика не так приоритетны, как для частных антрепренёров. Экономические ресурсы государства (объём бюджета, силовая способность устанавливать и взимать налоги) огромны по сравнению с возможностями частного работодателя.

Однако всё обстоит иначе, когда заходит речь о пенсионных льготах. Это основная причина, по которой пенсии, получаемые "отставными" государственными служащими, квалифицируются как льготы, а не как вклад. Их размеры устанавливаются пенсионной схемой. Размеры вклада - цена, которую должно заплатить активное поколение, - являются следствием трудно контролируемых и так же трудно предсказуемых льгот. ♦

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Designing A Pension Scheme for Civil Servants*. Журнал *Public Management Forum*, Том III, N 6, 1996.)



проблемы и развитию возможных стратегий.

В большинстве западноевропейских стран были разработаны специальные пенсионные схемы для государственных чиновников, которые защищены главной национальной пенсионной системой или какими-то дополнительными схемами. Актуальные проблемы, связанные с основательностью и жизнеспособностью этих схем, соотносятся напрямую с демографической эволюцией. Согласно последним статистическим данным бремя содержания пенсионеров, которое лежит на плечах работающего населения, удвоится в следующие пятьдесят лет. Поэтому возникает необходимость переосмысления современных пенсионных схем путём применения адекватных финансовых методов, которые соответствовали бы новым реальностям.

Направляющие принципы

Пенсионная схема для государственных чиновников не оперирует

ная, потому что существуют чёткие отношения между показателями (выраженными в доходах/заработной плате) и пенсиями. Пенсионные льготы и затраты на них резонны и предсказуемы.

Последняя зарплата?

Основная государственная пенсия, установленная законом, и профессиональные пенсии отличаются от профессиональных пенсий в частном секторе. Государство первым выступило в роли подрядчика, взявшего на себя обязательство выработать некоторые пенсионные системы для престарелых, инвалидов и т.д.

Пенсионные системы для государственных чиновников развились в двух направлениях. В некоторых системах пенсии для чиновников рассматривались как доходы (хоть и небольшие), которые должны быть выплачены из национального бюджета так же, как выплачивается жалование активным государственным

СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В СОЕДИНЁННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

Дженда, Берри и Голдмен

Основная задача системы социальной защиты в США заключается в оказании экономической помощи безработным, лицам с физическими или психическими отклонениями и престарелым людям. Данная система финансируется из налоговых средств, поступающих от работодателей и трудоустроенных лиц. Поначалу социальные льготы были предоставлены только престарелым людям, безработным и беднякам, у которых имелись маленькие дети. В наши дни система социальной защиты включает также и бесплатную медицинскую помощь для вышеуказанных категорий.

Происхождение социальной защиты

Сама идея социальной защиты зародилась довольно поздно в США. В 1883 году в Германии впервые был выработан и принят ряд законов, предусматривающих денежное возмещение индустриальным рабочим при получении ими производственной травмы в результате несчастного случая. После первой мировой войны большинство европейских государств учредило страховую выплату престарелым и инвалидам. В Соединённых Штатах, напротив, старики и безработные были оставлены на попечение частных организаций и индивидуальных благотворителей. Хотя к 1934 году уже 28 государств развернуло свои программы по поддержке престарелых людей, ни частные благотворительные организации, ни местные власти, ни их объединённые усилия не смогли ничего противопоставить длительной безработице и нищете, разразившимся в период Великой Депрессии. Назрело понимание того, что необходима **национальная политика** по предотвращению **национального кризиса**.

Первой мерой, предпринятой 14 августа 1935 года, стало подписание Президентом Франклином Рузвельтом Закона о социальной защите (Social Security Act). Этот закон

является фундаментальным для современной системы социальной защиты в США. Её авторы разработали три подхода решения проблемы зависимости. Первый способ предлагал финансовую защиту стариков и вдов, безработным - пособие по безработице. Была создана специальная программа, предусматривающая выплату пособий рабочим, вышедшим на пенсию



по выслуге лет, чтобы те, в свою очередь, не становились уличными попрошайками - это должно было послужить первой предупредительной мерой, когда теряется заработок и, соответственно, доход. Большинство американцев ассоциирует социальную защиту с этой программой. Вместе с этим была создана программа по защите безработных, финансируемая патронами-работодателями, которая предусматривала денежную помощь в краткие сроки. Её получали те рабочие, которые были уволены не по своей вине.

Второй метод предоставлял финансовую поддержку малоимущим многодетным семьям, слепым и (с 1950 года) лицам с физическими и психическими отклонениями.

Третий метод предлагал бесплатную медицинскую помощь через федеральные программы. Она предназначена для детей-инвалидов, сирот и взрослых, которые полностью лишены способности ухаживать за собой.

Программа социальной защиты для престарелых людей находит-

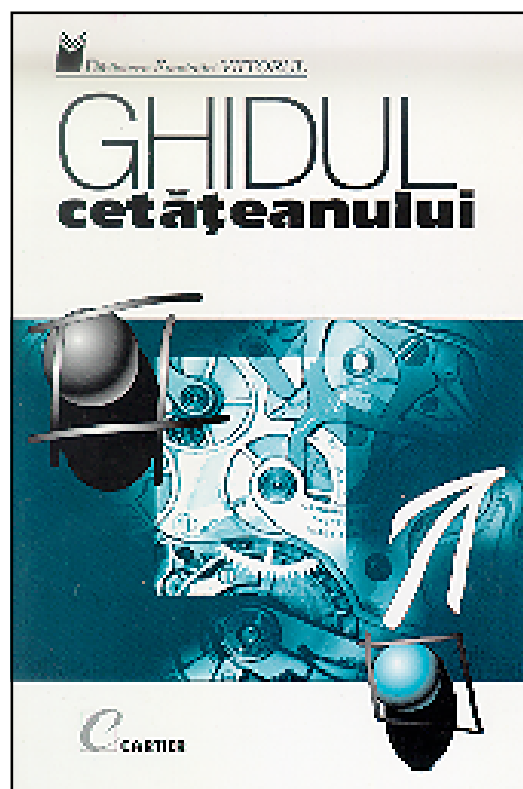
ся под прямым наблюдением национального правительства, в частности, Администрации Социальной Защиты (Social Security Administration). Денежные средства, предназначенные для этой программы вносятся в собственный фонд (каждая программа социальной защиты имеет свой отдельный фонд) - это означает, что они могут быть потрачены на выплату пособий и предоставление других льгот для престарелых людей. Граждане могут выйти на пенсию и в 62 года, но в этом случае их пособия будут сокращены. Возрастной ценз, при котором льготы оплачиваются целиком, должен подняться до 67 лет после 2000-го года. По мнению большинства американцев, вклад каждого гражданина в социальную защиту "откладывается в сторону" на пенсионный период в виде отдельного банковского счёта. Но на самом деле система социальной защиты не оперирует таким образом. Социальная защита не является какой-то специальной формой финансирования и основывается на сложной налоговой системе. Те, кто трудится сегодня (платя соответственно налоги) содержат стариков и инвалидов.

Разворачиваемая программа социальной защиты направлена на небольшое количество людей, пользующихся льготами, и основывается на вкладах большого количества работающих граждан.

Программа такого рода может предоставить относительно широкие льготы даже в том случае, когда налоги сравнительно низкие. Например, в 1937 доля налогов составляла 1 % из того, что на каждую группу из 9 работающих человек приходилось содержание одного пенсионера. Безусловно, одновременно с ростом числа пенсионеров начало падать и количество граждан, которые их содержат. ♦

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

- 5 ноября IFES-Молдова и Юридическое Управление Аппарата Парламента организовали круглый стол, за которым были обсуждены различные инициативы и предложения по изменению и усовершенствованию законодательства, регулирующего деятельность местной публичной администрации.
- 9 и 11 ноября представитель IFES-Молдова участвовал в заседаниях Сертификационной комиссии по установлению общественно-полезного характера при Министерстве Юстиции.
- Начиная с 11 ноября радиостанция "Antena C" муниципия Кишинэу транслирует передачу *Гражданский Голос - радиогид государственного служащего*, подготовленную совместно с IFES-Молдова и LADOM. Интересующиеся проблемами административно-территориальной реформы в Молдове, ролью государственного служащего в обществе и связью граждан - чиновник, возможностями усовершенствования публичных услуг в современных условиях и ролью местной публичной администрации в решении проблем сообщества могут слушать эту передачу, которая транслируется по средам в 17.30 до 31 января 1998 года.
- 17 ноября IFES-Молдова и Юридическое Управление Аппарата Парламента организовали круглый стол, за которым были обсуждены предложения Центральной Избирательной Комиссии по изменению некоторых положений Закона о выборах.
- С 21 по 24 ноября в городе Кишинэу находились Майк Кануэй, Координатор программ IFES-Washington, и Пол ДеГрегорио, эксперт IFES в избирательном праве. Во время своего пребывания они провели ряд встреч с представителем Президента, советником Михаем Петраке, с членами Центральной Избирательной Комиссии и Юридического Управления Аппарата Парламента, с представителями неправительственного сектора и рабочей группой IFES-Молдова.



В конце ноября вышла из печати брошюра *Гид гражданина*, изданная фондом Viitorul. В брошюре выражается признательность фонду IFES-Молдова за предоставленные документы и оказанную помощь в составлении этой книги.

- В середине ноября совместная рабочая группа масс-медиа IFES-Молдова и Комитета по свободе прессы завершили *Исследование положения, связанного с доступом к информации в Республике Молдова*. Оно было задумано и разработано в рамках общей программы IFES-Молдова и Комитета по свободе прессы. Исследование содержит углублённый анализ местного законодательства, регулирующего доступ к информации в Молдове, и некоторых фактов, которые иллюстрируют сегодняшнее положение, создавшееся в этой области. Исследование сопровождается законопроектом о свободном доступе к информации, разработанным этой же рабочей группой.



- 12 ноября IFES-Молдова, Лига журналистов Молдовы и Департамент по связям с общественностью при примэрии муниципия Кишинэу организовали семинар *Роль государственного служащего в защите экономических и социальных прав граждан*. В семинаре участвовали более сорока участников - специалистов по проблемам молодёжи от местных примэрий при муниципии Кишинэу, юристов, журналистов, представителей неправительственного сектора и международных организаций. ♦

⇨ На снимке: работа семинара, организованного IFES-Молдова и LADOM 12 ноября.

Ассоциация DRUGS

Str. Grenoble 149, Chişinău
Tel.: 73 83 48,
E-mail:
natalie@drugs.mldnet.com

Гражданский Голос

Выпуск 4, №6 (21) Ноябрь-Декабрь 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

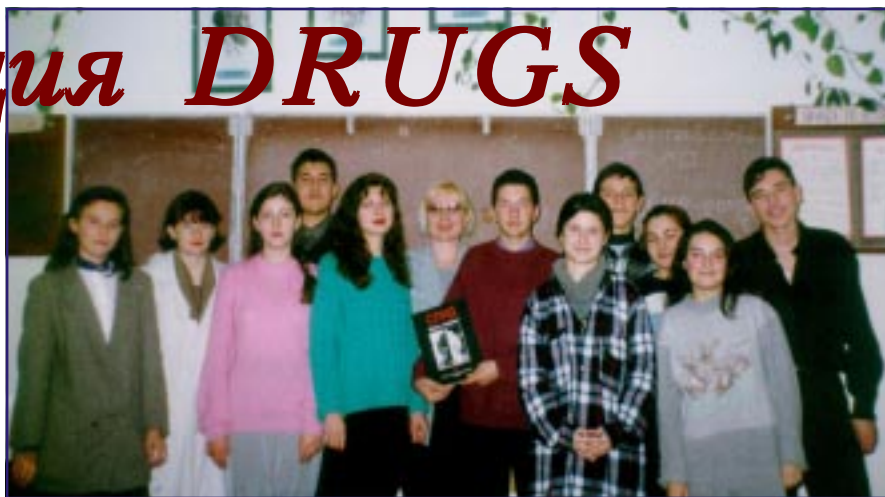
Инна Гутюм

Водитель / Курьер

Андрей Бардарь

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

Русский перевод и рисунки
А. Димитрова



Ассоциация DRUGS является неправительственной, неприбыльной, политически независимой организацией, юридически зарегистрированной в Молдове 8 февраля 1995 года. В том же году ассоциация присоединилась к международной организации *Health Action International*, а в 1996 - становится членом ассоциации Терапевтический Монитор Медикаментов и Клинической Токсикологии.

Основная цель ассоциации состоит в улучшении здоровья жителей Молдовы путём выработки и применения современных программ в следующих областях:

- рациональное использование медикаментозных средств;
- профилактика особо опасных инфекционных заболеваний;
- информирование населения о различных медикаментах.

Актуальная деятельность:

- создание независимого центра фармакологической информации;
- укрепление неправительственного сектора в Молдове и странах СНГ;
- осуществление программы *Уменьшение ущерба*.

С января 1996 года ассоциация издаёт информационный бюллетень *Medexpres* тиражом в 1500 экземпляров. Подписка бесплатная. Большинство подписчиков считает бюллетень единственным в Молдове источником медицинской информации.

За весь период своей деятельности ассоциация провела в Кишинэу и в семи районах Молдовы 34 семинара и ознакомительных курса с тематикой, посвящённой различным аспектам применения лекарственных препаратов. Общее количество участников этих мероприятий составляет 1575 человек.

Ассоциация сотрудничает с Центром творчества *Counterpart* (Украина) с 1995 года и участвует в проведении обучающих программ для неправительственных организаций Украины, Беларуси, Молдовы, Грузии и Кыргызстана.

Начиная с февраля 1997 года, с помощью Программы Объединённых Наций по Развитию/ПОНР/СПИД ассоциация провела исследования в среде лиц, употребляющих наркотические средства внутривенным путём. Исследования проводились в трёх основных городах республики — Кишинэу, Бэлць и Тирасполе. Результаты данных исследований послужили основой для проекта *Профилактика ВИЧ/СПИДа в среде лиц, употребляющих наркотики внутривенным путём в Молдове* в рамках Программы *Уменьшение ущерба*, финансируемой ПОНР/СПИД и Институтом *Lindesmith*.

Программа Дети и медикаменты

Весной 1998 года ассоциация провела опрос среди 32 подростков с целью выяснения их отношения к медикаментам. Полученные ответы и *Десять основных принципов обучения детей и подростков вопросам использования медикаментов*, выработанные организацией *Фармакопея Америки*, послужат основой для создания обучающей программы ассоциации в области рационального использования медикаментозных средств детьми Молдовы. ♦

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