



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

Гражданский Голос

Выпуск 5, № 2 (23)

Март - Апрель 1999

◆
Интервью:

Михай Перебинос,

Председатель

*Ассоциации примаров и
местных сообществ*

◆
Интервью:

Виктор Попа,

Эксперт,

Фонд "Viitorul"

◆
Майкл К. Брианд:

**"Пять основных
принципов
процветающего
сообщества"**

(стр. 12)

◆
Игорь Боцан

**"Эффекты
перерегистрации
политических
партий"**

(стр. 13)

Информационный
бюллетень



Moldova

Находясь в Вашингтоне на праздновании 50-летия Североатлантического Альянса НАТО, Президент Республики Молдова Петру Лучински встретился 23 апреля с Президентом Международного Фонда Избирательных Систем (IFES) Ричардом Судриеттом. Во встрече также принимали участие Чеслав Чобану, посол Республики Молдова в Соединённых Штатах Америки, Николае Тэбэкару, министр иностранных дел, и Валериу Пасат, министр обороны. Наш фонд представляли Джулиана Пилон, Директор программ для Европы и Азии, и Майкл Кануэй, Координатор программ того же департамента.

Президент Петру Лучински поблагодарил за плодотворную деятельность филиала IFES в Молдове. На встрече был затронут широкий спектр проблем, который включил обсуждение социально-политического положения в Республике Молдова, вопрос о необходимости совершенствования законодательства, регламентирующего проведение свободных и справедливых выборов, поиск решений в проблеме установления равновесия обязательств органов государственной власти в обществе, прозрачность и справедливость в проведении избирательных кампаний.

Были также обсуждены пути, посредством которых IFES смог бы и в дальнейшем способствовать консолидации избирательного процесса в Молдове. В этом контексте были выявлены некоторые способы проведения нашим фондом экспертизы и оказания технической помощи, направленной на стабилизацию демократического климата, благоприятного для проведения фундаментальных реформ, в которых так нуждается Республика Молдова.■



На снимке (слева направо): Джулиана Пилон, Петру Лучински, Ричард Судриетт, Чеслав Чобану.



Гражданский Голос: *Уважаемый г-н Перебинос, недавно были приняты и промульгированы Закон о местной публичной администрации и закон об административно-территориальной организации Молдовы. Каковы сильные и слабые стороны этих законодательных документов с точки зрения организации, которую Вы возглавляете?*

Михай Перебинос: Законы эти очень своевременны, и они являются важнейшим шагом на пути к реальной демократизации Молдовы. Согласно их положениям местные власти отныне получают более широкую автономию, что постепенно должно привести к децентрализации власти. Таким образом на местах будут *перераспределены* и публичные услуги. Законы, о которых идёт речь, должны способствовать и активизации местных органов власти, которые до сих пор пребывали в инертном и аморфном состоянии. Без сильных местных администраций не может быть сильной автономной власти.

Согласно старому законодательству примар являлся ключевой фигурой на своей территории. Местные советы служили скорее декорацией или вспомогательным придатком. Сегодня законы, о которых идёт речь, призваны осуществить реальное разделение властей на местах, что должно привести к перераспределению ролей примара и местного совета. Примар будет представлять исполнительную власть, а местный совет должен стать чем-то вроде минипарламента - политической и представительной частью местной власти. Примар и местный совет должны будут тесно сотрудничать, чтобы эффективно решать проблемы сообщества. Таким образом, сильной стороной этих законов является то, что представительный элемент местной власти представлен местным советом. Однако их слабая сторона состоит в

"Насколько нам хватает оптимизма, настолько трезво мы должны оценивать действительность."

том, что наше общество отличается чрезмерной политизацией, и это может наложить свой отпечаток в отношениях между примаром и местным советом.

Возможное столкновение между двумя компонентами местной власти, замешанное на этой политизации, может привести к разрушительным последствиям. Перед тем как идти на выборы, избиратели должны хорошо подумать, кого они собираются выбрать.

Их избранники должны сотрудничать и координировать свои действия, а не выяснять бесконечно отношения. Всё обстоит очень просто: если примар не сможет договориться с местным советом (будь он частным лицом или представителем какой-то партии), все его инициативы, как бы ни были они хороши и своевременны, будут заблокированы. Кто от этого пострадает? Конечно же, сообщество.

Можно с уверенностью сказать, что ситуация, сложившаяся в органах местной власти, является отражением ситуации, в которой оказалась центральная власть. Если политическая борьба за власть на местах окажется такой же бескомпромиссной и изнурительной, какой она является в центре, можно уверенно сказать, что Молдову ожидает полная катастрофа. Единственной панацеей от всех этих бед является Его Величество Избиратель. Он должен всё это учесть ещё до того как проголосовать. Своим предусмотрительным голосом он должен предотвратить эту разрушительную политическую войну за власть в своём сообществе. Он должен понять, что между примаром и местным советом необходимо установить определённое равновесие, которое является неотъемлемым условием реального сотрудничества.

К несчастью, наше общество бросается из одной крайности в другую: мы то централизуем власть, то слишком её децентрализуем, то разделяем, то слишком концентрируем и т.д. Действительно, очень трудно сохранить в сложившейся ситуации какую-то среднюю позицию. Может быть, этим и объясняется та лёгкость, с которой мы соглашаемся на крайности и терпим их.

Процветающей является та страна, в которой местная власть по-настоящему сильна. Мы не можем похвастаться ни тем, ни другим. У нас нет реального сотрудничества между центральной и местной властями. Законы, о которых мы сейчас говорим, предусматривают

очень важную передачу центром части полномочий и обязательств местным властям. В действительности ничего не изменилось, так как эта передача не подкреплена необходимыми законами и остаётся пока лишь на бумаге. В настоящий момент местной власти не хватает необходимых механизмов для осуществления обязанностей и полномочий, предусмотренных данными законами.

Эти механизмы могут быть установлены по большей мере двумя важнейшими законами, которые ещё не приняты и не промульгированы. Я имею в виду Закон о государственном достоянии и Закон о местных финансах. Вместе с тем, реформа публичной администрации не может быть проведена до тех пор, пока у нас нет соответствующих органов разрешения административных конфликтов. Потом спрашивается, куда деть чиновников, сокращённых в результате комассации районов?

Все проекты по развитию сообществ и консолидации местной автономии, как бы замечательны они ни были бы, окажутся неосуществимыми, пока у нас не будет всеобъемлющего законодательства, на основе которого должна быть развёрнута реформа публичной администрации. Это то же самое, что заставить рыбака ловить рыбу, лишив его всех подручных средств для рыбной ловли. Каков будет результат? Видя, насколько беспомощны местные власти, люди окончательно потеряют доверие к ним, а реформа публичной администрации останется заложницей импотентного законодательства. Практически, мы можем оказаться свидетелями полной дискредитации местной власти в глазах народа. Кто после всего этого возьмётся за её *реабилитацию*? И как?

Что касается должности префекта, думаю, что на данном этапе развития, на котором находится у нас местная публичная администрация, она необходима. Но с условием, что должность префекта ни в коем случае не должна быть политизирована.

ГГ: *В Молдове три раза (1991, 1994, 1998) были предприняты попытки осуществить реформу публичной администрации. Как примары восприняли эту реформу, и как, по Вашему мнению, это может отразиться на её реализации?*

МП: Данный вопрос относится скорее к разряду психологических проблем. Согласно новому законодательству примар не является членом местного совета.

та, и его роль будет заключаться в исполнении решений, принятых советом. Примарам, считавшимся до недавнего времени ключевыми фигурами в местных органах власти и привыкшим руководить безраздельно, придётся смириться с ролью исполнителя, ролью очень ответственной и рискованной.

Присутствуя на семинарах, организованных Ассоциацией примаров и местных сообществ, я недоумевал, почему никто из находившихся в зале примаров не задавал вопросов по этой чрезвычайно важной проблеме? Я лишний раз убедился в том, что за редким исключением, никто из них не удосужился хотя бы взглянуть на тексты недавно принятых и промульжированных законов, которые определяют их дальнейшую деятельность. Это особенно важно ещё и потому, что многие нынешние примары могут быть переизбраны или избраны в качестве членов местных советов.

И примары, и члены местных советов должны очень хорошо знать законодательство, которое регулирует их деятельность. В противном случае им придётся очень туго. То, что эти законы продолжают оставаться неизвестными ни представителям местных властей, ни будущим кандидатам на должности в местной администрации, производит на меня глубоко удручающее впечатление. О каком процветании сообщества можно говорить, когда мы понятия не имеем, на каком свете находимся? Как можно отправляться в путь, когда не знаешь, в какую сторону идти, особенно в таких вопросах, как реформа местной публичной администрации? Ведь её скорейшая реализация нам необходима, как воздух!

Я считаю, что многие нынешние примары не должны идти на попятную. Напротив, они должны вновь выдвинуть свои кандидатуры на предстоящих выборах в органы местной власти. За годы этого тяжкого переходного периода они, несмотря на царящий в стране юридический хаос, сумели накопить ценный опыт, который ещё очень может пригодиться не только им самим, но и сообществам. Почему бы нам не дать ещё один шанс тем, кто на деле доказал свою сметливость, честность и энергичность?

Одной из самых болезненных остаётся проблема преемственности. Новые избранники вынуждены начинать всё с нуля. Надо делиться приобретёнными знаниями и опытом с теми, кто продолжит эстафету.

Примары, а также все представители местных органов власти не приучены работать самостоятельно. В нас крепко засела старая привычка ожидать сверху распоряжения и указания.

Когда мы перестанем надеяться на доброго “батьку- царя”, то бишь руководителя, который придёт к нам, несчастным таким, и устроит нам вселую и беззаботную жизнь?

С другой стороны, централизованная система власти позволяет крепко держать примаров в узде и не предоставляет им никакого поля для свободного маневрирования. При этом не следует забывать, что менталитет людей не изменишь за одну ночь. Человеку, которому годами вдалбливали в голову, что белое - это чёрное и наоборот, очень трудно, а порой и невозможно поверить в то, что все эти годы его нагло и бессовестно надували. И кто даст ему гарантию, что его не надуют и в этот раз?

Предположим, что есть такие примары (и они действительно есть), которые решили предпринять какие-то энергичные действия с искренними намерениями сдвинуть воз с места хотя бы на йоту, чтобы как-то улучшить положение вещей. И что же мы видим? Как только примару удаётся найти какой-то источник, обещающий принести сообществу хоть какую-то прибыль, “вышестоящие” тут же отстраняют его, чтобы самим прибрать к рукам лакомый кусочек.

Не надо быть большим мудрецом, чтобы понять, что любая подобная инициатива местных органов власти заранее обречена. И уж, конечно, примары не будут гнуть спины и напрягать ум, зная, что все результаты их контактов с источниками доходов благополучно осядут в чужих карманах.

Новые избранники должны осознать тот факт, что нынешний статус государственных чиновников отличается от прежнего. Если они пришли к власти в результате выборов, то теперь они должны употреблять её, основываясь на доверии сообщества, но доверие это нельзя завоевывать одними словами - нужны конкретные дела. А для того, чтобы делать конкретные дела, народный избранник должен иметь чёткое и целостное представление о механизмах власти, которая предоставлена ему для исполнения своих обязанностей.

ГГ: *Какую программу деятельности предлагает осуществлять Ассоциация примаров Молдовы (АПМ) во время проведения предстоящей избирательной кампании в своём качестве неправительственной, нейтральной и независимой организации?*

МП: Мы уже организовали три региональных семинара для представителей местных публичных администраций в городах Кахул, Единец и Орхей.

В работе этих семинаров участвовали и представители Правительства, Парламента, Центральной Избирательной Комиссии, а также представители двух местных неправительственных организаций. Главная цель этих семинаров заключалась в предоставлении их участникам информации, разъяснений и анализа в связи с Законом об административно-территориальной организации Республики Молдова, Законом о местной публичной администрации, Избирательным Кодексом и т.д.

Участники семинара имели также возможность обсудить различные аспекты реформы местной публичной администрации и проблемы, связанные с партнёрством между государственным и частным секторами. Многие из присутствующих на этих семинарах уже выразили своё желание участвовать на выборах в местные органы власти в качестве кандидатов. Им была предоставлена возможность прояснить свои позиции и платформы в свете нового законодательства, регулирующего деятельность местной публичной администрации.

ГГ: *Как Вы думаете, какое развитие получит реформа местной публичной администрации в ближайшем будущем?*

МП: Думаю, что ход реформы напрямую зависит от результатов выборов 23 мая. О какой реформе можно говорить, когда избранники народа понятия не имеют о её духе, целях и путях осуществления? А некоторым из них и вовсе нет дела до реформы. Но может случиться и обратное. У нас есть и хорошо подготовленные кандидаты, которые отлично понимают исключительную важность этой реформы.

Но пока ситуация остаётся сложной, и очень трудно ответить категорично. Вообще-то, развитие реформы зависит от многих факторов: от того, как примары будут справляться со своими обязанностями, как они сработаются с местными советами, каков будет ритм осуществления центром передачи властных полномочий территории. Многое зависит и от того, как население воспримет реформу публичной администрации. Насколько нам хватает оптимизма, настолько трезво мы должны оценивать действительность.

Г.Г.: *Благодарим Вас.■*

2 апреля 1999 года, Кишинёу.

"Местные советы превратились в номинальные и безжизненные структуры."

Гражданский Голос: *Как Вы оцениваете положение дел, связанных с местной публичной администрацией, за последние годы?*

Виктор Попа: Надо признать, что на протяжении последних лет роль местного совета как представителя официальной власти на уровне коммуны постепенно утратила своё значение. Местный совет является структурой, которая представляет интересы местного сообщества, тем самым взяв на себя ответственность за то, каким образом она отстаивает местные публичные интересы. Однако в действительности эти представительные органы власти прекратили исполнять свои первоначальные функции, предусмотренные законом, потому что примар всё чаще стал присваивать себе авторитарную и личную власть в решении проблем, представляющих интерес для местного сообщества. С другой стороны, хроническая нехватка средств вынуждает примаров принимать вездущую опеку со стороны райисполкомов и Правительства. Так как в старом законе не был предусмотрен вопрос об оплате деятельности членов местного совета (хотя бы частичной или в виде какого-то пособия), они в свою очередь потеряли какой-либо интерес к проблемам, заботящим сообщество. Таким образом, местные советы превратились в номинальные и безжизненные структуры. Поэтому нет ничего удивительного в том, что мало кто из граждан имеет понятие о существовании и деятельности местных советов, потому что природа их отношений с примаром (фигурой исключительно исполнительной) и постоянное вмешательство центральной государственной власти в дела местных сообществ оставляет сильный отпечаток на реальном статусе местных советов. Более того, почти совсем не изменены процедуры принятия местного бюджета. Поэтому местные финансы до сих пор администрируются согласно правилам, традициям и процедурам, унаследованным от предыдущей эпохи. Местные источники по извлечению доходов очень ограничены, и местные власти пока остаются по большей части зависимыми от фискальных переводов, полученных по распоряжению Министерства финансов.

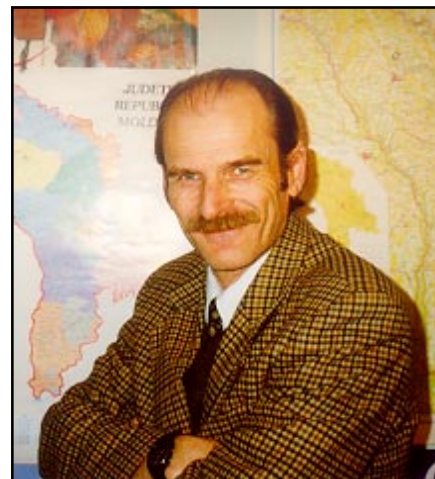
Эти противоречия усугубили кризис местной власти, неспособной взять "под собственную ответственность" интересы местных сообществ. Новый Закон о местной публичной администрации пытается обойти старые ошибки. Необходимо отметить положительную сторону одного из положений данного закона, согласно которому число коммун должно быть сокращено. Многие из административно-территориальных единиц слишком малы для того, чтобы эффективно оказывать публичные услуги, которые они обязаны предоставлять по закону.

ГГ: *Каковы, по Вашему мнению, должны быть основные направления по развитию местной публичной администрации в Молдове?*

ВП: Развитие гражданского общества, социально-экономическое развитие местных сообществ, выявление лидеров, способных организовать управление местным публичным сектором, оптимизация процесса принятия решений по проблемам, представляющим общественный интерес путём установления диалога между центральной (местной) публичной администрацией и гражданским обществом.

Децентрализация также должна стать одной из главных целей реформы публичной администрации. Осуществление децентрализации предполагает выполнение нескольких условий: 1) признание определённой категории *местных сделок*, отличающихся от национальных; 2) статус юридического лица местного сообщества обязывает к обладанию собственным достоянием и финансовой автономией; 3) избрание большинством голосов представителей власти, которым местное сообщество доверит управление его делами; 4) независимость местной представительной власти в деятельности, представляющей интерес для членов данного сообщества; 5) государственный контроль над законностью действий, посредством которых осуществляется местная автономия.

Консультативный принцип, включающий участие граждан в решении местных проблем сообщества, или местный референдум представляет другую значительную сторону мест-



ной автономии. Что касается местного референдума, он, как и общенациональный референдум, предоставляет местным сообществам возможность прямого участия в процессе решения важных проблем местного характера.

Равноправие местных публичных органов означает, что право на местное публичное администрирование от имени сообщества имеют только законно избранные органы.

Любая местная публичная администрация не является обыкновенной системой управления, так как администрирование местными интересами способствует в первую очередь заинтересованности в улучшении качества жизни. Таким образом, одной из самых важных областей, связанных с местной публичной администрацией является местное социально-экономическое развитие. Именно оно является той стратегией, с помощью которой местные учреждения пытаются использовать эффективно свои ресурсы для улучшения экономических условий в данных сообществах. Решение этих проблем имеет двойной эффект. Во-первых, развивается местный экономический потенциал, при котором увеличивается количество рабочих мест. Во-вторых, местные экономические агенты становятся стабильными источниками бюджетных вливаний, что позволяет решить многочисленные проблемы социального характера, как, например, строительство дорог, благоустройство территории, обеспечение населения питьевой водой, использование отходов и т.д.

ГГ: *Благодарим Вас.* ■

9 апреля 1999 года, Кишинэу.

РЕФОРМА МЕСТНОЙ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И ВЫБОРЫ В МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ

Паул Струтзеску

О реформе местной публичной администрации говорилось, говорится и будет говориться до тех пор, пока бремя 40 “районов-камней”, благодаря которым Молдова имела “радужную” перспективу оказаться скорее на дне моря, чем на берегу, не будет окончательно сброшено с её худых и костлявых плеч. Бесконечная говорильня будет продолжаться до тех пор, пока новоиспечённые уезды не превратятся из “лежачих камней” в мощные опоры для осуществления демократических процессов.

Люди уже усвоили, что в споре двух или нескольких противоборствующих сторон самой цивилизованной и приемлемой формой общения является диалог, а вовсе не дубина или пулемёт. Диалог становится эффективнее, когда стороны, участвующие в нём, по-настоящему заинтересованы в решении возникших проблем и конфликтов. В подобный диалог вписался и международный семинар *Выборы в местные органы власти и их влияние на общество*, организованный Ассоциацией примаров и местных сообществ Республики Молдова в рамках программы, разработанной Советом Европы, *Деятельность по развитию и консолидации демократической стабильности* (ДРКДС). Семинар, охвативший более 80 участников, был проведён 9-10 апреля текущего года в Кишинёу. Среди них были представители местных властей, Парламента (Д. Дьяков, В. Матей), неправительственного сектора, члены Центральной Избирательной Комиссии, журналисты, а также делегация Совета Европы во главе с Эккехартом Мюллер-Раппардом, директором программы ДРКДС.

За день до начала работ семинара представители делегации Совета Европы провели ряд встреч с высшими руководителями Молдовы и председателем ЦИК Думитру Ниделку, в рамках которых они были проинформированы о шагах, предпринятых в последнее время в осуществлении реформы местной публичной администрации, в развитии местных сообществ, организации выбо-

ров в местные органы власти и т.д. Эта информация оказалась очень полезной для членов делегации Совета Европы. В ходе работы семинара им были заданы многочисленные вопросы, связанные с самыми болезненными и трудными проблемами, с которыми сталкиваются местные публичные администрации. Участниками семинара была отмечена жизненная необходимость принятых законов об административно-территориальной организации государства и о деятельности местных публичных администраций, но их проведение в жизнь остаётся под знаком вопроса, так как отсутствует ряд не менее важных законов, без которых реформа заранее обречена на провал.

Фундаментальные принципы, на основе которых разворачивается реформа местной публичной администрации, стали важной темой обсуждения на семинаре. Его участники пришли к выводу, что граждане прежде всего должны осознать крайнюю важность реформы в социально-политическом контексте, в котором само слово *реформа*, к сожалению, очень часто ассоциируется с самыми одиозными явлениями. Для того, чтобы рассеять эти предубеждения (вызванные не столько социальными процессами, сколько извращением их высоких идеалов), люди

должны знать основные принципы, на которых строится реформа: децентрализация, местная автономия (включительно финансовая), субсидирование и т.д. Путь к децентрализации очень длителен и нелёгок, так как менталитет представителей местных властей нельзя изменить по мановению волшебной палочки. Трудно перейти от почти раболепного отношения к директивам и указаниям “сверху” к самостоятельной инициативе. Децентрализация позволяет членам сообщества принимать решения по возникшим проблемам без того, чтобы обивать пороги всевозможных “начальников” районного значения. В результате децентрализации значительная часть полномочий центральной государственной власти переходит к местным властям. Отныне на местные публичные администрации возлагается ответственность за то, как они хозяйствуют в сообществе, а его члены должны “искать правду” не в столице, а у себя дома - в сообществе. И вот здесь возникает очень серьёзная проблема, требующая своего решения. В противном случае реформа публичной администрации рискует оказаться дискредитированной. Согласно плану децентрализации местные власти получают дополнительные полномочия. Однако никто не подумал о финансовых средствах,



На снимке: Работа Международного семинара *Выборы в местные органы власти и их влияние на общество*.

необходимых им для самостоятельного существования. Чтобы предотвратить провал реформы местной публичной администрации, необходимо срочно принять законы о местных финансах и о государственном достоянии. Как местные власти смогут вовремя выплачивать людям зарплаты и пенсии, поддерживать народное образование, медицинские учреждения и другие важнейшие публичные услуги, когда их руки связаны с самого начала? Отсюда исходит следующий фундаментальный принцип: финансовая автономия. Для нормального функционирования сообщества местная публичная администрация должна обладать необходимыми материальными ресурсами. Но для того, чтобы обладать ими, необходимо для начала создать условия для их появления и дальнейшего развития. Имеется в виду поддержка среднего и малого бизнеса, создание новых рабочих мест, разумная фискальная система, искоренение коррупции среди государственных чиновников и т.д. Всё это призвано оздоровить социально-экономическую жизнь сообщества. Представители местных властей должны лично инициировать и осуществлять контроль над данной деятельностью, и не ждать сверху манной небесной, если они искренне хотят обеспечить процветание своего сообщества. Хроническая зависимость от тех крох, которые изредка подбрасываются центром, может в один день оказаться фатальной.

В Молдове очень много живописных мест. Если местные власти смогли бы поддержать строительство баз отдыха и лечебных санаториев, которые обеспечили бы им, например, автономную систему подачи электроэнергии и тепла, облегчили бы деятельность экономических агентов, тогда очень много проблем, связанных с изысканием местных ресурсов, было бы решено само собой.

Члены Центральной Избирательной Комиссии, присутствовавшие на семинаре, в своих выступлениях уделили внимание главным принципам, лежащим в основе Избирательного Кодекса. Они акцентировали внимание на необходимости усиления прозрачности избирательного процесса, обеспечении более эффективного обучения электоральных чиновников. Были также отмечены и трудно-

сти, с которыми сталкиваются члены ЦИК в своей деятельности. Обсуждались некоторые аспекты регистрации кандидатов и избирателей, а также проблемы, связанные с финансированием избирательных кампаний и организацией избирательных комитетов. В этом контексте необходимо отметить позицию представителей Совета Европы, которые указали на необходимость улучшения некоторых положений Избирательного Кодекса, связанных со статусом независимых кандидатов, так как они находятся в невыгодном положении по сравнению с партиями и электоральными альянсами.

Обеспечение окружных избиркомов и местных избирательных участков материально-технической базой представляет большую проблему. На семинаре часто звучали критические высказывания по поводу того, что местным публичным администрациям, получившим задачу обеспечить проведение выборов на территориях, не выделяются средства на приобретение самых элементарных вещей, необходимых для нормальной организации процесса голосования. Об оплате работы членов местных избиркомов говорить уже не приходится.

Один из членов делегации Совета Европы в своём выступлении подчеркнул, что для местных властей существует множество возможностей, позволяющих сэкономить свои ресурсы. Им надо приложить определённые усилия в этом направлении с тем, чтобы использовать сэкономленные деньги в целях усиления социальной защиты, поддержки народного образования и т.д.

О роли международного наблюдателя в обеспечении прозрачности избирательного процесса в общем и о корректном голосовании в частности рассказал Е. Мюллер-Раппард, руководитель программы ДРКДС Совета Европы. Долгосрочные и краткосрочные наблюдательские миссии являются одним из видов помощи, предоставляемой развитыми демократическими государствами развивающимся странам. Нет демократии без свободных и равноправных выборов. Выступающий отметил, что в экономически развитых странах нет необходимости в международных наблюдателях, так как уровень демократизации, достигнутый этими стра-

нами, позволяет как избирателям, так и властям доверять друг другу. Более того, это взаимное доверие защищено некоторыми законодательными механизмами, чьё нарушение или пренебрежение ими влечёт за собой очень строгое наказание.

О статусе местного наблюдателя участникам семинара рассказал председатель Лиги по защите прав человека в Молдове (LADOM). Он подчеркнул особую важность присутствия наблюдателя на выборах до тех пор, пока общество ещё слишком политизировано и неоднократно сталкивается на своём пути с бесчисленными экономическими и социальными проблемами. Неправительственные организации, опираясь на помощь международных организаций, должны активно способствовать обеспечению прозрачности избирательного процесса в Молдове, а также помогать соответствующим органам чётко выявлять нарушения избирательного законодательства, которые допускаются в ходе избирательной кампании или в день проведения выборов. Выступающий рассказал участникам семинара о совместной деятельности LADOM и фонда IFES-Молдова, предпринятой в этом направлении.

Отдельной темой, затронутой на семинаре, стало обсуждение некоторых аспектов освещения избирательной кампании средствами массовой информации. В ходе обсуждения этой проблемы представитель IFES-Молдова выявил многочисленные нежелательные эффекты чрезмерной политической антирекламы, воздействующей крайне отрицательно на рядового избирателя. Некоторые публикации и телепередачи не пробуждают в избирателях ничего, кроме цинизма и политической апатии.

В завершение работы участники семинара приняли обращение ко всем гражданам Молдовы, к партиям и блокам, а также к представителям масс-медиа, в котором была отмечена особая важность выборов в местные органы власти в деле дальнейшего проведения реформы публичной администрации и улучшении социально-экономического положения в Молдове. ■

ВЫБОРЫ В МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ КАК ЗЕРКАЛО РЕФОРМЫ МЕСТНОЙ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Людмила Барбэ

Ни во времена советского режима, ни в постсоветский период в Молдове не делали особого шума вокруг выборов в местные органы администрации. Недавние президентские и парламентские выборы были куда шумней и неспокойней, и в этом смысле они не сравниваются ни с чем по своему накалу и агитационному размаху. Всё просто: чем меньше и незначительней предлагаемая публичная должность, тем пассивнее борьба за её получение. Ещё совсем недавно председатель сельсовета или примар являлись послушными исполнителями воли вышестоящих центральных органов власти.

В наше время ситуация может измениться, так как: 1) наконец были приняты и промульжированы Закон об административно-территориальной организации Молдовы и Закон о местной публичной администрации; 2) в результате проведения выборов в органы местной администрации, которые состоятся этой весной, могут быть избраны люди, способные по-настоящему хозяйствовать в своей коммуне и решать те многочисленные болезненные проблемы, с которыми повсеместно сталкиваются наши сообщества. Вот почему предстоящие выборы в местные органы власти так важны. Результаты проведения этих выборов явятся отражением следствий реформы местной публичной администрации в Молдове. Почему я так думаю? Прежде всего избирательная кампания выявит истинные намерения и позиции партий, движений и электоральных блоков по отношению к данной реформе.

Но если вышеназванные законы были приняты и промульжированы лишь для того, чтобы избавиться от надоедливых требований некоторых неправительственных организаций, государственных чиновников, экспертов, или как ответ на требования, предъявляемые Молдове Советом Европы и другими международными организациями, тогда партии (особенно правящие) сдела-

ют всё возможное, чтобы избежать в ходе избирательной кампании серьёзных и глубоких дискуссий по вопросу о реформе публичной администрации и её последствиях.

Если же дела обстоят не так, и предвыборная борьба в ходе избирательной кампании обещает быть не менее ожесточённой, чем президентские и парламентские выборы, мы получим по крайней мере три объяснения, проясняющие отношение кандидатов к проблеме реформы местной публичной администрации:

1) члены партий и различных социально-политических движений осознают, что настоящая демократия начинается снизу, и государство нуждается в сильных сообществах, которые обладали бы всеми необходимыми рычагами власти для эффек-

бирателя меняется, пусть медленно, но верно, и становится всё трудней купить его голос за два-три килограмма муки или картофеля;

3) чтобы укрепить свои позиции на территориях и обеспечить таким образом победу на следующих президентских и парламентских выборах, партии будут содействовать усилению власти примара и консолидировать его роль в сообществе.

До сих пор избиратель, особенно сельский, не располагал информацией, необходимой для анализа и объективной оценки деятельности какой-либо партии в экономическом и социальном плане. На этот раз он будет иметь возможность хорошенько поразмыслить над тем, как выплывал из различных ситуаций примар, который обладал достаточными полномочиями для решения про-



тивного решения многочисленных проблем. Поэтому они будут стараться проводить реформу в жизнь, понимая, что иного пути нет;

2) партии хотят укрепить свои позиции на территориях, чтобы любой ценой обеспечить себе победу на следующих выборах (президентских и парламентских). Путём злоупотребления властью и манипулирования некоторыми рычагами, включая экономические и социальные, примары попытаются "указать" избирателям того (будь он независимым кандидатом, партией или электоральным блоком), кто *должен* быть избран. Однако предыдущие выборы показали, что менталитет из-

блем сообщества. Ведь сообщество является по своей сути *микросообществом*, раздираемым теми же бедами: безработицей, невыплатой пенсий и зарплат, низким качеством публичных услуг и т.д. Только эффективная деятельность примара и правильно установленные им приоритеты могут предоставить партии, выдвинувшей его, *проходной билет* в Парламент. В данной ситуации выборы в местные органы администрации предоставляют хорошие шансы для самоутверждения тем партиям, которые на предыдущих выборах не прошли в Парламент. ■

ПРЕОБРАЗОВАНИЕ СООБЩЕСТВА

Джо Флауэр

Вы говорите, что хотите изменить город и сообщество, в котором живёте. Вы хотите превратить ваш город в процветающий мегаполис. Что надо предпринять для того, чтобы осуществить это желание?

Прежде чем набрасываться на ветряные мельницы, наточили ли вы как следует свои копыта и мечи? Подготовили ли вы свои доспехи? Надеемся, что вы не забыли захватить с собой и завтрак.

Кроме шуток, что вам необходимо для того, чтобы создавать и строить, если вы лелеете надежду преобразить фундаментально сообщество, в котором живёте? А теперь бросим взгляд на основной инструментарий, необходимый для этого преобразования, который должен быть под рукой, чтобы осуществить его не как-нибудь, а качественно.

Большая часть усилий по преобразованию городов и сообществ проваливается. Проваливается, потому что жители этих сообществ не видят никаких существенных и очевидных сдвигов в лучшую сторону. Большинство попыток решения специфических гражданских проблем (отсутствие жилплощади, бандитизм, воровство и вождение автомобиля в нетрезвом виде) не увенчалось успехом. Эти попытки не только не меняют к лучшему основы сообщества, но напротив, они демонстрируют свою полную беспомощность в достижении этих целей.

Почему же все эти усилия и попытки кончаются неудачей? Во всяком случае, не из-за отсутствия желания у тех, кто их предпринимает. Обычно люди, пытающиеся преобразить свои сообщества, преисполнены самими благородными побуждениями. Вместе с тем, нельзя утверждать, что было предпринято недостаточно попыток. Все усилия, пусть они оказались и неудачными, всё же потребовали огромных затрат энергии и времени. Людей, вознамерившихся осуществить эти благородные замыслы и в то же время не имеющих необходимых для того чертежей, инструментов и материалов, можно сравнить со строителями песочных замков. К этим вспомогательным материалам относятся: 1) 6) предпосы-

лок, которые необходимо создать перед тем, как начать реконструкцию сообщества; 2) исследование и анализ характеристик социальной, политической и экономической среды, в которой будет предпринята попытка преобразования сообщества и испытана её способность к этим преоб-



Eric Meola

разованиям; 3) скорость, с которой идея о преобразованиях воспринимается сообществом; 4) способности, необходимые инициаторам и реализаторам этих перемен.

Чтобы сообщество сдвинулось с места в положительном направлении, ему не обязательно обладать существенными ресурсами. Также ему вовсе не обязательно сразу же приступать к решению самых важных проблем. Бывает так, что если удастся эффективно решить маленькие и "незначительные" проблемы, можно неожиданно для себя получить ключ к решению тех проблем, над которыми вы долго ломали голову. Однако существует ряд предпосылок, без которых браться за осуществление перемен было бы крайне неосторожно, так как в случае неудачи компрометируется сама идея преобразования, и немало должно пройти времени, чтобы вновь приступить к её обсуждению. Эти предпосылки должны быть созданы прежде всего самим местным гражданским руководством - держателями акций, политиками, информационными сред-

ствами, патронами и предпринимателями, а также теми, кто способен в большей степени повлиять на общественное мнение.

Предпосылки эти следующие: 1) консенсус в том, что перемены необходимы, что каждый из вышеперечисленных факторов извлечёт выгоду в результате повышения общего уровня жизни, вызванного этими переменами; 2) консенсус по вопросу о том, что считать *улучшением*; 3) желание учитывать всю систему в целом, а не одни лишь отдельные её аспекты; 4) понимание того, что проблемы тесно связаны между собой, и решение одной из них зависит от качества решения другой; 5) предупреждение экстремистских политических течений; 6) новое видение, согласно которому выгоднее выявить не только потребности, запреты, обязанности, нужды и проблемы сообщества, но и мощности, возможности и позитивные факторы, как бы малочисленны они бы ни были, которыми обладает сообщество. Если хотя бы одна из этих предпосылок не будет соблюдена местным гражданским руководством, сообщество не увидит перемен. Если даже хотя бы одна-единственная группа, обладающая значительной местной властью, окажет сопротивление хоть одной предпосылке, о преобразовании в пределах данной территории не может быть и речи. Все эти предпосылки требуют своего почти абсолютного соблюдения. Очень трудно вырабатывать план, согласно которому сообщество должно двигаться в правильном направлении, но при этом не учтена хотя бы одна из этих предпосылок. Более того, почти все программы по улучшению жизни вырабатываются и внедряются без их учёта. Вот почему эти программы не работают. Это плохая новость. Хорошая новость в том, что эти предпосылки отражают верования и пути осмысления мира. Следовательно, они могут изменяться.■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *A Toolkit For Building A Healthy City*. Журнал *National Civic Review*, выпуск 87, № 4, ноябрь-декабрь, 1998. Все права принадлежат издателям.)

The Citizenship Foundation

(Фонд гражданского воспитания (ФГВ)), основанный в Великобритании, является благотворительной, неправительственной и политически нейтральной организацией.



Цели и задачи:

Нормальное функционирование демократии предполагает наличие хорошо информированных граждан, проявляющих живой интерес к делам своего сообщества. Демократия нуждается в людях, ответственных не только за себя, но и за окружающих и за всё сообщество, частью которого они являются.

Гражданское воспитание должно стать существенным компонентом любой школьной программы. Но и этого не достаточно. На всех этапах своей жизни люди нуждаются в информации, касающейся их сообщества, в развитии своих способностей и накоплении знаний. Это представляет особую важность для тех людей, которые отделены в информационном плане от современного общества.

ФГВ проводит воспитательную деятельность посредством многочисленных программ в следующих областях:

- право и юридическая система;
- права человека;
- механизмы функционирования современной демократии;
- моральное и критическое мышление.

Действующие программы:

Работа в сообществе. Уже несколько лет ФГВ занято разработкой методов распространения знаний в области законодательства, регулирующего функционирование общества. Значительная часть усилий употреблена на предоставление молодёжи как можно больше знаний о законодательстве государства и о том, что означает верховенство закона в сфере прав и обязанностей гражданина. ФГВ организует встречи экспертов в области права со школьниками и студентами, на которых очень активно обсуждаются различные проблемы юридического характера. На основе конкретных примеров молодёжь имеет возможность усвоить основные понятия, с помощью которых оперирует современная юридическая система, и лучше понять то, каким образом законодательство страны создаёт им проблемы в повседневной жизни. Подобные встречи стали чрезвычайно полезными для всех участников.

Ценности молодёжного сектора. Задача этой программы состоит в том, чтобы разработать практические методы и создать структуры, которые прямо или косвенно внедряли бы общественные ценности в сфере неофициального молодёжного сектора в Англии, Уэльсе и Шотландии. Ожидается, что данная программа будет способствовать более качественному сотрудничеству и коммуникации между публичными агентствами по проблемам молодёжи в Великобритании.

Паспорт молодого гражданина. Цель программы заключается в предоставлении школьникам информации в виде всевозможных обучающих курсов и гидов, связанных с вопросами об их гражданских правах и обязанностях. С этой целью были разработаны и выпущены так называемые *паспорта/гиды* в виде аудиокассет, также предназначенных для слепых и страдающих физическим недугом детей.

Гиды включают многочисленные главы, посвящённые различным юридическим аспектам по следующим темам: жизнь, личная и коллективная безопасность, труд, семья, развлечения, путешествия и транспортные средства, полиция и суды, право и ветви государственной власти и т.д.

ФГВ сотрудничает с различными неправительственными организациями и публичными агентствами из стран Центральной и Восточной Европы, которые занимаются гражданским воспитанием и внедрением демократических и правовых ценностей в данных регионах. ФГВ выработал и осуществил совместные программы с организациями и публичными агентствами из следующих стран: России, Украины, Венгрии, Болгарии, Румынии, Польши, Албании, Грузии, Чехии и Словакии. ФГВ предоставил данным организациям различные публикации, гиды, книги и другие полезные материалы, связанные с гражданским воспитанием, организовал обучающие курсы в областях, которые связаны с построением правового государства. Участниками этих курсов могут быть не только юристы и правоведа, но и преподаватели, журналисты и др.

Многие из материалов, разработанных ФГВ, были переведены и опубликованы на румынском и русском языках. Желающие получить данные материалы и программы ФГВ могут в любое время обратиться в секретариат Фонда по адресу:

The Citizenship Foundation, 15 St. Swithins Lane, London, EC4N 8AL,

Тел.: 171 929 3344, **факс:** 171 929 0922, **E-mail:** info@citfou.org.uk.

Исполнительный директор: Jan Newton

Директор программ: Don Rowe

ЛОГИКА ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Лоуренс Е. Лайнн-Младший

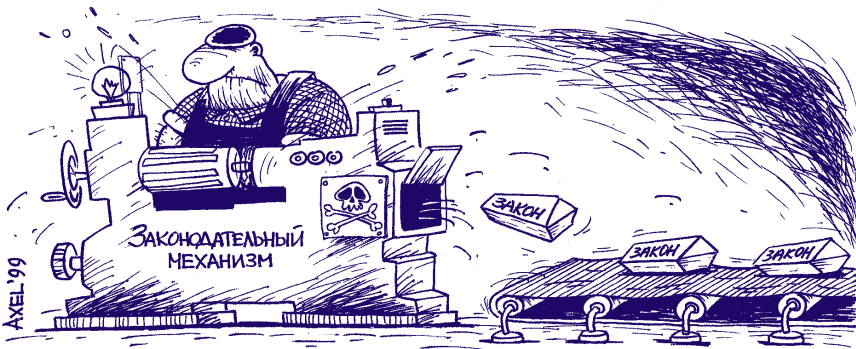
Логика правления отличается от логики конкурирующих рынков. Государственный сектор управляется официальной государственной властью, которая наделена специальными полномочиями. Эти полномочия закреплены в конституции и в других законодательных документах, придающих действиям правительства необходимую законность. Публичные власти имеют право лицензировать продукцию коллективных благ и создавать *права на поли-*

Официальные структуры, которые являются выражением публичных политик, включают: 1) задачи и цели, определённые законодательством данной страны; 2) механизмы, на основе которых они разработаны; 3) бюджеты и финансовые механизмы. Самые видные и значимые структуры - это организации или учреждения, призванные следить за выполнением общегосударственных задач и целей в качестве агентов от электората. Одна из этих черт, присущих

мандатами. Простое исполнение законодательных функций редко может обеспечить контроль над чётким соблюдением основных операций. Достижению законодательных целей постоянно сопутствуют разного рода *проблемы внедрения*. Официальные структуры и механизмы сами создают себе трудности в управлении, например, в виде каких-то "мёртвых" законов, никем не соблюдаемых по той причине, что они или применяются без какого-либо понятия, или же применяются там, где это вовсе не нужно.

Основные операции государственных агентств характеризуются широким спектром результатов. Специфический характер этих результатов может или, напротив, не может отразить намерения законодателей. Действительно, так как они часто характеризуются двойственностью своего характера, их очень трудно бывает предугадать, что неминуемо приводит к совершенно противоположным интерпретациям. Когда реакции граждан или групп по интересам наводят на мысль, что первоначальная задача законодательной инициативы "заменена" в процессе внедрения другой целью, необходимо сначала проверить это, и если оно находит своё подтверждение, следует предпринять корректировочные стратегии и меры. Существует целый ряд потенциальных корректировочных стратегий и механизмов бюрократического контроля: распоряжения председателей исполнительных комитетов, законодательный контроль путём проверки уставных положений и их возможного изменения, контроль бюджета, контроль над законностью действий персонала, контроль аудита, всевозможные инспекции, введение должности омбудсмена, суды, анкеты, расторжение контрактов или аннулирование некоторых законов и номинализация виновных в нарушении закона или установленном регламенте с их последующим наказанием. Эти механизмы используются в зависимости от специфики национального характера данного государства и местных политик.■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *The New Public Management: How To Transform A Theme Into A Legacy*. Журнал *Public Administration Review*, выпуск 58, № 3, май-июнь 1998. Все права принадлежат издателям.)



тическую собственность, какими являются, например, контроль и администрирование публичных ресурсов, где не допускается никакая частная продукция.

Если администрирование частной продукции определяется предпочтениями владельцев фирм, компаний и т.д., то публичное администрирование - направление правительственных административных структур - определяется предпочтениями тех, кто обладает правом управлять от имени государства. Эти предпочтения выражаются в форме различных уставов, государственных мероприятий, административных регламентов, освещения определённых правительственных действий. Фундаментальное различие между государственными и частными организациями состоит в верховенстве закона. Публичные организации существуют для того, чтобы обеспечивать должное исполнение закона, а все их элементы - структура, персонал, бюджет, задачи - представляют продукт государственной власти. Другими словами, государственные агентства - это как бы официальные актёры, чья свобода действий определена и контролируется одним лишь конституционным и государственным правом.

данным организациям, представляет особый интерес для публичного администрирования. Она отражает точное установление и определение круга обязанностей, подлежащих исполнению.

Правительственные структуры осуществляют специфическую деятельность, которая включает, например: 1) регулирование процесса составления и утверждения контрактов; 2) проведение инспекций; 3) оказание определённых публичных услуг; 4) организацию системы образования; 5) открытие уголовных дел, арест и заключение лиц, совершивших преступление и т.д. Эти операции - их можно ещё назвать *основными задачами* - определяют цели государственных агентств и существенно служат для достижения целей публичных политик. Законодательные предпочтения *переложены* в соответствующие операции путём посреднического влияния официальных структур.

Истинная природа основных операций может быть сформулирована в уставах и установлена профессионалами, служащими низших уровней, которые непосредственно поставляют услуги. Это может в свою очередь создать проблемы, связанные с ответственностью государственных агентств перед законодательными

ФИСКАЛЬНАЯ ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ: КОДЕКС МЕЖДУНАРОДНОГО ВАЛЮТНОГО ФОНДА

Барри Х. Поттнер

В апреле 1998 года Международный Валютный Фонд (МВФ) выработал и опубликовал *Кодекс эффективных практик в области фискальной прозрачности - декларация по её принципам*. Одним из условий, выдвинутых перед странами Центральной и Восточной Европы (СЦВЕ), которые желают стать полноправными членами Европейского Союза, является приведение их законодательств в соответствие с принципами, методологией и стандартами, указанными в Кодексе.

В результате многолетних наблюдений и реализации различных программ по оказанию технической помощи, консультаций и экспертиз в СЦВЕ МВФ подчеркнул необходимость большей прозрачности не только в фискальной сфере, но и в предоставлении общественности этих стран объективной информации. Очень важно, чтобы процесс установления фискальной политики и исполнения государственного бюджета был бы намного прозрачнее, чем является он сегодня. Однако ещё никто до появления Кодекса МВФ не дал исчерпывающего объяснения тому, что означает фискальная прозрачность и в чём суть методов её обеспечения.

С каждым годом растёт сложность и важность стоящей перед правительством задачи обеспечить прозрачность процесса установления фискальной политики и исполнения бюджета. Сложность определяется тем, что влияние типов фискальных и квазифискальных действий постоянно растёт, и они становятся разнообразней. Важность задачи заключается в том, что стандарты, установленные финансовыми рынками сегодня намного выше, и сейчас их соблюдать намного трудней, чем раньше, а скорость, с которой реагирует рынок на неблагоприятные фискальные эволюции, стала ещё быстрее. Концепция о фискальной прозрачности должна также учитывать и факторы культурного, юридического и учредительного характера.

Таким образом, задача Кодекса МВФ состоит в определении некоторых общих принципов, связанных с фискальной прозрачностью, которые были бы приемлемы для всех стран. Предлагаем вниманию читателя самые важные из них: 1) ясность ролей и обязанностей; 2) свободный доступ к информации, затрагивающей общественные интересы; 3) прозрачность процесса составления и исполнения бюджета, а также широкий и беспрепятственный доступ общественности к результатам отчётов по его исполнению.

Первый принцип служит основой для всех остальных. Лишённое какой-либо двусмысленности, точное определение различных ролей и обязанностей чиновников всех рангов и представителей частного сектора является чрезвычайно важным требованием к попыткам ясно сформулировать фискальную политику и способы её внедрения. Только таким образом можно обеспечить электоральную ответственность и провести демаркационную линию между: а) государственным и частным секторами; б) в самом государственном секторе - между фискальными, валютными и правительственными мероприятиями; в) различными уровнями управления.

Кодекс МВФ не указывает на обязанности и не навязывает какой-то специфической учредительной структуры правительственным агентствам, он лишь доказывает, что прозрачность является тем фактором, который призван неуклонно повышать эффективность деятельности правительства. Кодекс МВФ не предлагает каких-то сомнительных фискальных рецептов, какими являются, по его мнению, например, наличие слишком большого количества внебюджетных фондов (ВБФ) или квазифискальная деятельность. Однако Кодекс МВФ предостерегает, что в случае, если ВБФ и квазифискальные операции играют какую-то определённую роль, им необходимо дать оценку, а их финансовые

последствия должны быть выявлены и обнародованы.

Второй принцип указывает на необходимость предоставления точной, последовательной и исчерпывающей информации. Правительства обязаны приложить все усилия для того, чтобы предоставить эту информацию всеми имеющимися средствами. Эта информация предполагает более обширные сведения, нежели простое ознакомление с государственным бюджетом со всеми его схемами и планами. Кодекс подчёркивает необходимость предоставления точных отчётов о результатах исполнения бюджета на определённых этапах и оценки влияния ВБФ и квазифискальной деятельности на государственный бюджет.

Третий принцип относится к практикам, связанным с процессом составления и исполнения бюджета, а также с освещением результатов применения методов его исполнения. Этот принцип служит основой для фискальной прозрачности, практик и стандартов, которые ожидают своего повсеместного применения в бюджетных системах различных стран. ■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Fiscal Transparency: The IMF Code*. Журнал *Public Management Forum*, выпуск V, № 1, январь-февраль, 1999. Все права принадлежат издателям.)



ПЯТЬ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ ПРОЦВЕТАЮЩЕГО СООБЩЕСТВА

Майкл К. Брианд

Существуют пять основных принципов, которые должны быть соблюдены сообществом для его нормального развития и процветания: 1) включение; 2) осознание; 3) обдумывание и решение; 4) кооперация; 5) реализм.

Я называю их “пятью принципами функционирующего сообщества”, потому что они относятся к реальному, а не иллюзорному сообществу. Имеется в виду такое сообщество, которое способно реагировать эффективно и чётко на все возникающие проблемы, предложения и возможности. В итоге, такая “мобильность” способствует принятию решений, которые полностью согласуются с вышеперечисленными принципами.

Принцип 1: включение. *Включение* означает, что процесс выработки подходов к решению обществен-

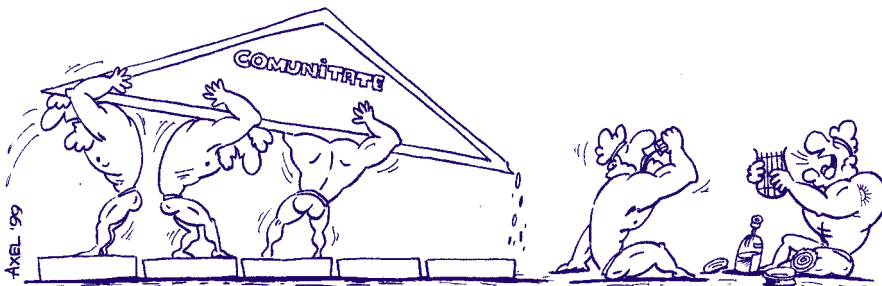
ным проблемам. Только в этом случае граждане смогут хорошо понять суть проблемы и выработать продуманную позицию, основанную на объективной информации. Осознание означает взгляд на положение вещей с точки зрения рядовых граждан, испытание “на собственной шкуре” того, что испытывают они сами. Чем больше различий между нами, тем тщательнее надо искать ту мотивационную модель, по которой мы - “одни и те же”.

Принцип 3: обдумывание и решение. В жизни нам часто приходится выбирать из двух противоположностей одну, несмотря на то, что сами по себе обе они хороши и ценны. Действия, сделки и различные стили жизни, о которых мы судим, но которые мотивируют наши собственные поступки, очень часто несовместимы и противоположны по

Принцип 4: кооперация. *Кооперация* - это совместная работа, представляющая взаимный интерес. Кооперацию следует отличать от сотрудничества, которое является более чёткой формой кооперации и которое возможно только при условии совместной постановки общей цели. Очень важно уметь отличать их друг от друга, так как политические интересы, преследуемые нами, очень часто совершенно противоположны и сталкиваются между собой. Это напоминает нам о том, что мы должны работать на основе взаимного согласия. Не потому, что мы хотим того же, что и люди, которые не согласны с нами, а потому что, придя к прагматичному соглашению о совместной работе, мы оба выиграем. Таким образом, в результате достигнутого нами соглашения, мы сможем вместе устранить старые разногласия, исходя из того, что каждый из нас хочет жить в нормальных и стабильных условиях. Ведь никому из нас не понравится изнурительная междоусобная борьба, которая не принесёт ничего, кроме ущерба.

Принцип 5: реализм. *Реализм* означает видение и осознание ряда препятствий, больших или малых, которые стоят на пути продуктивных и благотворных для сообщества политических практик. Граждане не должны доказывать на конкретных примерах, что их политические практики жизнеспособны и эффективны. Граждане не должны бросаться с головой навстречу великим и славным победам ценой жертв, лишений и несправедливости. Напротив, они должны идти по пути маленьких, но уверенных и стабильных побед. Путь этот называется демократией. Настоящей демократией. ■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Five Principles For A Community That Works*. Журнал *National Civic Review*, выпуск 87, № 3, октябрь-ноябрь, 1998. Все права принадлежат издателям.)



ных проблем предполагает активное участие как можно большего числа простых граждан, а не одно лишь участие представителей публичных властей. Это является важнейшим практическим условием, необходимым для разработки и внедрения эффективной публичной политики. Если перед рядовыми гражданами встаёт вопрос, пусть мало-мальски затрагивающий их интересы, они обязательно должны быть включены в процесс обсуждения и решения данной проблемы. Если же это невозможно сделать, их необходимо хотя бы хорошо информировать и учитывать их мнения.

Принцип 2: осознание. *Осознание* означает, что процесс принятия решений должен начинаться с предоставления гражданам развёрнутой информации и детального анализа по возникшим общественным

своему характеру. Мы постоянно спрашиваем себя: чему же из всего этого нам следует придать наибольшую важность? Например, что предпочтительней: растить детей или жить ради самих себя, не имея перед людьми, зависящими от вас, никаких обязательств? Очень часто мы стоим перед подобной дилеммой, перед необходимостью нелёгкого и труднопредсказуемого выбора. Любая проблема, затрагивающая общественные интересы, поднимает подобные вопросы. И люди вынуждены выбирать одно из нескольких решений. Каждое из них кажется привлекательней другого. Например, что делать с деньгами в отношении преступников: тратить их на усиление безопасности населения или использовать отпущенные средства на перевоспитание уголовников?

ЭФФЕКТЫ ПЕРЕРЕГИСТРАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Игорь Боцан

Выборы в местные органы власти, назначенные на 23 мая, будут проводиться в условиях, отмеченных несколькими важнейшими событиями законодательного характера, которые должны вызвать существенные изменения в различных областях социально-экономической жизни. Во-первых, новые законы о местной публичной администрации и об административно-территориальной организации Молдовы отводят местным властям важнейшую роль в условиях местной автономии, основанной на финансово-экономической самодостаточности уездов. Во-вторых, изменение *Закона о партиях и других социально-политических организациях* направлено на усиление роли крупных партий в обществе. Избирательное законодательство преследует те же цели. Оно осуществляет это с помощью избирательной системы, направленной на избрание Парламента и местных советов на основе партийных списков, а также с помощью установленных перед независимыми кандидатами барьеров. *Избирательный Кодекс* объединил избирательные процедуры для любого типа выборов, подчёркивая особую роль политических партий и ставя таким образом точку в длительной полемике, касающейся весомости политического или административного фактора при избрании местных органов власти. Последствия для местной публичной администрации не заставили себя ждать. Среди многих мотивов, повлиявших на назначение префектов уездов, партийная принадлежность потенциальных кандидатов сыграла не последнюю роль. Более того, один из них публично заявил, что в деятельности префектов немаловажную роль должно сыграть наличие определённых политических ценностей, выраженных в политической доктрине, на основе которой проектируются будущие реформы и развитие территории в целом. Это хорошо соотносится с настойчиво проводимой в последнее время рядом сильных партий кампанией по выдвижению на первый план принадлежности к какой-то политической доктрине, хотя, казалось бы, в период предстоящих выборов в политических посланиях партий должен главенствовать прежде всего административный аспект. В связи с этим можно предположить, что подобный возврат к доктрине является одним из эффектов перерегистрации политических партий.

В соответствии с *Законом об изменении и дополнении Закона о партиях и других социально-политических организациях* 12 марта завершился трёхмесячный срок перерегистрации политических партий. Первым результатом перерегистрации, явилось, как это и следовало ожидать, сокращение числа партий от 50 до 24. На первый взгляд, это довольно внушительный результат. Но многие из тех, которые поддержали идею *оздоровления политического климата* в Республике Молдова, признали, что намеченные цели не были достигнуты, так как потенциал партий «рекрутировать» в свои ряды новых членов позволяет им существенно превысить пяти тысячный порог, установленный законом. Таким образом, можно предположить, что процесс регистрации партий продлится. Те 24 партии, которые успели зарегистрироваться в установленные сроки, преследовали две цели: обеспечение дальнейшей преемственности своего формирования и участие в качестве конкурентов в предстоящих выборах в местные органы самоуправления. Это было сделано практически всеми более и менее важными партиями, являющимися потенциальными центрами притяжения для возможного создания избирательных блоков или альянсов. Таким образом, можно утверждать, что сокращения числа конкурентов не ожидается, в чём, собственно, и заключалась истинная цель перерегистрации. С политической арены исчезли лишь мелкие партии, которые играли в последних избирательных кампаниях роль сателлитов, а их элиты в конце концов были поглощены сильными партиями. Другая категория партий, исчезнувших из реестра Министерства Юстиции, не очень волновала избирателей в качестве конкурентов и до начала перерегистрации.

Вторым результатом, на этот раз неожиданным, оказалось то, что граждане Республики Молдова проявили загадочную *политическую приспособляемость*. Таким образом, результаты перерегистрации показали, что число граждан, ставших членами партий, возросло по крайней мере в два раза. Этот вывод основан на информации, предоставленной Министерством Юстиции. В соответствии с полученными данными после перерегистрации примерно 200 000 граждан стали членами 24 партий, то есть примерно 9 % из всех граждан, имеющих право голоса. Об-

щественный опрос, проведённый в 1995 году IFES-Молдова и SISI, показал, что всего лишь примерно 4 % граждан с правом голоса объявляли себя членами той или иной партии. Очевидно, что опросы не лишены определённой доли погрешности, но на этот раз кажется, что эффект действительно значителен.

Третий результат перерегистрации, такой же неожиданный, заключается в подчёркивании партийной принадлежности к той или иной доктрине, хотя на предыдущих выборах это привлекло симпатии избирателей в довольно незначительной степени. Объяснение этому дают сами лидеры некоторых партий, которые прошли процедуру перерегистрации. Во-первых, по их мнению, в избирательных кампаниях будут преобладать послания более-менее популистского характера, однако мобилизация местных лидеров по сбору необходимых 5000 подписей потребовала изменения политического послания, адресованного им. Во-вторых, перспектива, открытая реформой местной публичной администрации, когда значительная часть реальной власти перейдёт в руки органов местного самоуправления, требует адекватной подготовки кадров, выдвигаемых в большинстве случаев партиями. И если вспомнить, что *кадры решают всё*, то и подготовка должна быть построена на истинных ценностях. В-третьих, местным уездным элитам придётся осознать собственную значимость в социально-экономической жизни не только своей территории, но и всей страны в целом. Это означает, что они станут всё более и более независимыми от центральных элит. Если это произойдёт, процесс внутренней демократизации партий станет неизбежным особенно потому, что изменённый закон о партиях не оставляет никаких шансов созданию региональных партий. В этих условиях одним из связующих звеньев между центральными и местными элитами станет принадлежность к определённой доктрине. Это позволит предвидеть в будущем возможные требования со стороны уездных элит внести изменения в избирательную систему, связанные с составлением партийных списков для выборов в Парламент на уездном, а не на центральном уровне, как это делается сейчас. Практически, выборы в уездные советы станут первым опытом в этом роде, а методы их проведения идентичны с методами проведения выборов в Парламент

во многих округах. Из всего этого можно вывести, что возрастёт роль дифференцированного политического послания: 1) как доктрины для потенциальных местных лидеров; 2) как популистского обращения для широких масс электората. Начавшаяся избирательная кампания подчёркивает это особенно в том случае, когда заходит речь о политических формированиях, имеющих большие шансы на успех. Так, например, лидеры Христианско-Демократического Народного Фронта (ХДНФ) всё чаще называются прессой, которая им симпатизирует, *христианскими демократами*. Лидеры Партии Демократических Сил (ПДС) демонстрируют и утверждают свой либеральный выбор, Гражданский Альянс за Реформы (ГАР) объединяется в один блок с Социал-Демократической Партией (СДП), сохраняя в своём названии принадлежность к социал-демократической доктрине, Блок Коммунистов, Аграриев и Социалистов участвует на выборах с символом ПК, а центристы, выступающие за *избежание крайностей*, привлекли на свою сторону некоторых политиков, которые имеют социал-демократические воззрения, подчёркивая таким образом свою идейно-политическую принадлежность. Из всех больших формирований одна лишь Демократическая Конвенция (ДК) пока ещё не выступила с чётко выраженной политической доктриной, делая больше ставку на своего лидера, хотя альянс Христианско-Демократической Лиги Женщин (ХДЛЖ) и Экологической Партии (ЭП) предоставляют нам в этом смысле красноречивую картину. Предвыборные платформы кандидатов от этих формирований, основанные на обещаниях быстро решить ту или иную

проблему первостепенной важности, носят очень упрощённый характер.

Вышеизложенный вывод имеет под собой определённую эмпирическую основу. Достаточно сделать простой анализ результатов предшествующих выборов, чтобы понять, кому были адресованы политические послания, подчёркивающие партийную доктрину. Мы остановимся лишь на анализе результатов последних парламентских выборов. Если в относительно крупных городских и сельских местностях, в которых практически решается исход выборов, важнейшие факторы, определяющие выбор электората, были хорошо проанализированы и объяснены, то в маленьких местностях, в которых проживают менее 1500 жителей, они были полностью проигнорированы. Однако большая часть из 25 % голосов, пропорционально распределённая между партиями, которые преодолели «заветный» четырёхпроцентный порог, находится именно в этих маленьких населённых пунктах. Именно здесь особенно чётко проступает роль местных лидеров. Благодаря существующему так называемому *патриархальному* менталитету их влияние ещё достаточно весомо. В этих населённых пунктах церковь, начальная школа и медпункт являются основными учреждениями, в которых работают потенциальные лидеры, имеющие относительно хорошее образование. Более того, их авторитет значительно возрос после расформирования колхозов. Результаты выборов 1994 и 1995 годов свидетельствуют о том, что успех Аграрно-Демократической Партии (АДР) был достигнут прежде всего благодаря искусному применению характеристик *патриархальной* политической культуры. Последовав-

шие один за другим расколы в АДР в какой-то мере дезориентировали местных лидеров, в то время как остальные крупные партии были заняты укреплением своих позиций в густонаселённых местностях. Это позволило мелким партиям самоутвердиться на ещё неосвоенных малонаселённых территориях. Именно здесь они сумели преодолеть четырёхпроцентный избирательный порог (см. таблицу). Иначе как объяснить тот факт, что голоса избирателей в местностях, расположенных в непосредственном соседстве друг с другом, где основные социально-экономические параметры практически одни и те же, распределились по-разному? Объединение маленьких населённых пунктов в коммуны с населением в 2500 жителей будет способствовать устранению подобной дифференциации, привлекая к себе внимание больших партий. Поэтому привлечение местных лидеров на свою сторону становится чрезвычайно важным условием. Было бы преждевременно думать, что подчёркивание своей идеологической принадлежности даст скорые результаты. Анализ параметров, мотивирующих поведение избирателей Молдовы, доказывает, что сами по себе эти параметры находятся за пределами какого-либо идейно-политического пространства. В перспективе, всё же думается, что политики, публично выступающие с декларациями, основанными на отрицании практической важности доктрины в политическом обращении к избирателям Молдовы, допускают большую ошибку.■

Таблица: Количество населённых пунктов, в которых партии, не преодолевшие установленный порог на общенациональном уровне, аккумулировали более 4% голосов.

	>4% районы	4 - 10%	10 - 20%	20 - 30%	30 - 40%	40 - 50%	> 50%
Аграрно-Демократическая Партия	14	176	103	37	17	6	8
Гражданский Альянс "Fumica"	8	182	33	11	6	2	
Альянс Демократических Сил	4	111	31	10	3		1
Партия Социально-Экономической Справедливости	2	128	37	10	5		1
Социал - Демократическая Партия	4	118	34	6		1	1
Блок "Социалистическое Единство"	2	25	5				
Социал-демократический блок "Speranta"		43	9		4	1	1
Партия Социалистов	1	9	1		1		
Партия Реформ		9	2				
Христианско-Демократический Союз		10	4	1			

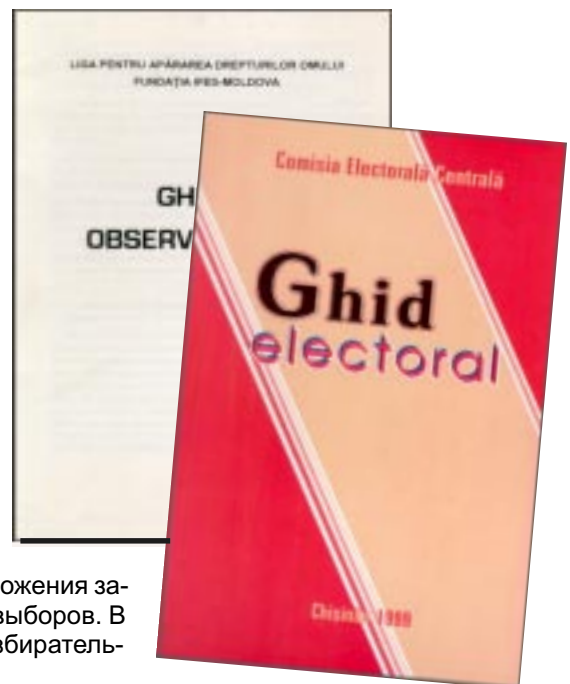
- 4 марта IFES-Молдова и Юридическое Управление Парламента обсудили за круглым столом различные аспекты Закона о местной публичной администрации.



На снимке: организаторы регионального семинара *Местная публичная администрация в Республике Молдова*

- 11 марта фонды IFES-Молдова и "Viitorul" провели в г. Орхей региональный семинар *Местная публичная администрация в Республике Молдова*. В работе семинара участвовало более 60 представителей местных органов власти уезда Орхей, а также эксперты Академии экономических наук и Правительства. Основной темой обсуждений была реформа публичной администрации в Молдове и условия, необходимые для её успешного проведения. Участники семинара получили возможность ознакомиться с некоторыми способами предупреждения различных конфликтных ситуаций и решения проблем, с которыми обычно сталкиваются местные власти. Были обсуждены также и проблемы, связанные с составлением и исполнением местных бюджетов.

- В середине марта IFES-Молдова выпустил на русском языке дайджест своего информационного бюллетеня "Vocea Civică". Дайджест включил самые значительные материалы, опубликованные на протяжении 1998 года в выпусках бюллетеня на румынском языке.
- 25 марта фонды IFES-Молдова и "Viitorul" организовали в г. Унгень региональный семинар *Местная публичная администрация в Республике Молдова*. В семинаре принимало участие более 60 примаров и членов местных советов. На встрече были обсуждены различные аспекты нового законодательства, регулирующего деятельность местной публичной администрации.
- 29 марта представитель IFES-Молдова участвовал в заседании Сертификационной комиссии при Министерстве Юстиции.
- В конце марта вышла в свет брошюра *Электоральный гид*, составленная и изданная Центральной Избирательной Комиссией совместно с IFES-Молдова. Гид адресован прежде всего электоральным служащим. Он включает различные положения законодательства, регулирующего организацию и проведение выборов. В гиде помещён также избирательный календарь и анализ избирательных систем, используемых в мире.
- В начале апреля была опубликована брошюра *Гид наблюдателя*, составленная и изданная фондом IFES-Молдова совместно с Лигой по защите прав человека в Молдове (LADOM). Гид представляет практическое и эффективное пособие по овладению международными стандартами в области наблюдения на выборах. Он адресован в основном местным наблюдателям. Гид был составлен на основе положений Избирательного Кодекса. Гид включает также опыт наблюдения на выборах в Молдове, проведённых в течении предыдущих лет.
- Начиная с 6 апреля, радиостанция "Antena C" при муниципии Кишинэу транслирует цикл передач *Гражданский Голос - радиогид избирателя*, осуществлённый фондом IFES-Молдова совместно с LADOM. Слушатели, интересующиеся ролью свободных и равноправных выборов в демократическом обществе, избирательными правами человека, наблюдением на выборах, ролью и статусом электоральных чиновников, проблемами административно-территориальной реформы в Молдове и т.д., могут слушать передачу по вторникам и пятницам в 17:40 до 21 мая 1999 года.
- 9 апреля представитель фонда IFES-Молдова Габриел Мумжиев участвовал в работе международного семинара *Выборы в местные органы власти и их влияние на общество*, на котором выступил с докладом о некоторых аспектах отражения избирательной кампании средствами массовой информации. Семинар был организован Ассоциацией примаров и местных сообществ с участием представителей Совета Европы.



ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА



Независимый неправительственный научно-практический *Институт проблем развития общества (ИПРО)* является республиканской некоммерческой организацией.

Зарегистрирован Министерством юстиции Республики Молдова 3 марта 1998 года, сертификат № 0386; начало рабочей деятельности *de facto* - май 1997 года.

Гражданский Голос

Выпуск 5, № 2 (23) Март - Апрель 1999

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

Основная цель ИПРО: Исследование проблем общественного развития и практическое содействие построению демократического общества и правового государства в Молдове.

Основные приоритеты:

- Исследование реальных социально-экономических процессов и закономерностей эволюции сообществ на основе системного подхода;
- Практическое содействие консолидации общества Молдовы и проведению позитивных преобразований;
- Практическая деятельность по повышению культуры социальных взаимодействий и развитию социальных коммуникаций.

Основные формы деятельности:

- Разработка, адаптация и практическое внедрение социального менеджмента;
- Практическое содействие преодолению кризисных и конфликтных ситуаций, в том числе в организациях;
- Содействие развитию конструктивных взаимодействий между секторами общества, социальными группами;
- Содействие повышению социальной толерантности и социальной когезии, улучшению межэтнических отношений;
- Проведение занятий, тренингов, семинаров, курсов повышения квалификации по искусству общения, стратегии принятия решений, мастерству переговоров и дискуссий, team-making и других;
- Системный анализ процессов общественного развития;
- Социологические и социопсихологические исследования и опросы;
- Исследования в области устойчивого развития и социальной экологии;
- Накопление опыта и разработка практических рекомендаций по деятельности демократических институтов;
- Содействие процессу интеграции Молдовы в европейское и мировое экономическое, информационное и культурное пространство;
- Поддержка позитивных гражданских инициатив и повышения социальной активности;
- Участие в неправительственных, государственных и международных проектах и программах;
- Независимая экспертиза предложений, программ, концепций, законопроектов и проектов решений по важным социальным вопросам и участие в их разработке;
- Поддержка молодёжных инициатив и молодёжного развития.

Президент - Сергей Карташов

Адрес: 2001 Moldova, Chişinău, C.P. 4046,

tel.: 739040, 260187, E-mail: bstheim@hotmail.com

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