



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

Гражданский Голос

Выпуск 5, № 3 (24)

Май-Июнь 1999

ИНТЕРВЬЮ:

◆
Думитру Ниделку,
Председатель
Центральной
избирательной
комиссии
(стр.2)

◆
Владимир Солонярь,
Председатель
Парламентской
комиссии по правам
человека, культам и
национальным
меньшинствам
(стр.3)

◆
Владимир Воронин,
Первый секретарь
Центрального
комитета Партии
коммунистов
Республики Молдова
(стр.5)

Информационный
буллетень



Moldova

ЗА РАБОТУ!

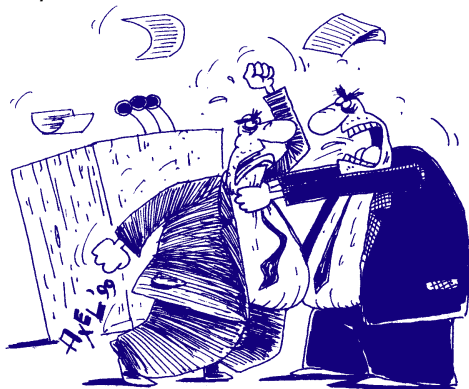
Завершившиеся недавно общие выборы местной администрации мало чем отличаются от предыдущих выборов четырёхлетней давности. Победители утверждают, что смогли бы добиться более существенных успехов. Проигравшие мотивируют свою неудачу мошенническими действиями политических соперников. Представители средств массовой информации жалуются на предвыборное поведение многих кандидатов. Последние в свою очередь обвиняют представителей четвёртой власти в горячем пристрастии.

Незадолго до назначенного дня выборов шеф Департамента по борьбе с организованной преступностью и коррупцией выдвинул тяжёлые обвинения против одного из заместителей Председателя Парламента. В свою очередь вице-председатель заявил, что обвинивший его генерал выступает не как защитник закона, а как лицо, злоупотребляющее властью. Таким образом, в день выборов электорат выглядел подобно боксёру, который шатается под градом ударов, посылаемых ему и соперником, и арбитром, и радио- и телекомментаторами, и частью зрителей, и ещё бог знает кем. Итак, ничего особенного.

Если и было какое-то разнообразие, то только благодаря консультативному референдуму, проводившемуся одновременно с общими местными выборами. Раздаются голоса, которые считают, что таким образом внимание и терпение избирателей, и без того остро приправленные и хорошо размельченные в мясорубке избирательной кампании, были перемолоты окончательно. Многие наблюдатели указали на то, что избирательные бюллетени создали избирателям немало трудностей.

Наконец-то город Кишинэу имеет своего примара, законно избранного, и не назначенного. Правда, г-н Серафим Урекян несколько удивил публику тем, что на выборах набрал всего лишь 51,6 % голосов, в то время как избирательные кампании его соперников можно было с большой натяжкой назвать полноценными. В ходе предвыборной кампании события разворачивались таким образом, что все уже знали имя победителя задолго до дня выборов.

Центральная избирательная комиссия находилась, продолжает находиться и, думаю, ещё долго будет находиться под обстрелом самой резкой критики. Конституционный суд рискует превратиться в такое учреждение, от которого потребуют установить, ...конституционно ли приветствие «Добрый день» после 18.00 часов или надо строго переходить на «Добрый вечер». Этой животрепещущей картине недостаёт лишь самого существенного, а именно: работа, ради которой выдвинули свои кандидатуры более 35.000 людей и были избраны 629 примаров и 6402 членов советов всех уровней, должна быть начата. Придёт ли кому-нибудь в голову без того, чтобы обращаться за консультацией в Конституционный суд, выступить с инициативой: «За работу, люди добрые!»? ■





Гражданский Голос: *Уважаемый г-н Думитру Ниделку, как Вы оцениваете деятельность Центральной избирательной комиссии (ЦИК) в период последней избирательной кампании? Каких успехов добилась ЦИК, и с какими неудачами столкнулась она во время проведения местных выборов?*

Думитру Ниделку: 23 мая 1999 года были проведены общие выборы в местные органы самоуправления и республиканский консультативный референдум. Впервые местные выборы проводились в соответствии с Кодексом о выборах. Эти выборы отличались ещё и тем, что они проводились в условиях развернувшейся территориально-административной реформы.

В период подготовки к проведению выборов ЦИК развернула свою деятельность в соответствии с положениями Кодекса о выборах и регламентом ЦИК. Был составлен план мероприятий на весь период избирательной кампании, который был строго соблюден. Для электоральных служащих был издан «Электоральный гид», чье появление было обусловлено необходимостью применения единых процедур, предусмотренных законодательством, которое регламентирует методы организации и проведения выборов и референдумов в Молдове.

На последних общих выборах нам пришлось выполнить огромный объем работы. ЦИК, окружные избирательные советы различных уровней трудились оперативно и достаточно эффективно, осуществляя все

«Члены Центральной избирательной комиссии честно выполняли свой долг, строго соблюдая положения Кодекса о выборах.»

меры, предусмотренные для организации и проведения избирательной кампании.

В выборах участвовало более 35000 кандидатов на должности примара и члена местного совета. Были избраны 629 примаров и 6402 члена местных советов всех уровней.

ГГ: *И в ходе проведения предвыборной кампании, и по завершении выборов ЦИК постоянно находилась под прицелом острой критики. Какие из критических выпадов справедливы, и какие, по Вашему мнению, необоснованы и тенденциозны?*

ДН: Трудно представить себе, чтобы все участники избирательной кампании остались бы довольны её результатами. Чаще всего критика в адрес ЦИК была необоснованной. Были предприняты даже попытки давления на нас, однако все они оказались безрезультатными. Критика в наш адрес особенно участилась на последнем этапе избирательной кампании, а именно при подведении итогов выборов. ЦИК предоставила всем местным и зарубежным представителям средств массовой информации возможность присутствовать на заседаниях комиссии и получить необходимые сведения, как говорится, из первых рук. Утром 24 мая местные радиостанции и телеканалы передавали через каждые два часа сообщения ЦИК по предварительным результатам выборов и референдума.

Комиссия представила итоговые результаты выборов спустя 5 дней после получения от окружных избирательных советов соответствующих протоколов, как это и предусмотрено в Кодексе о выборах, в то время как на местных выборах 1995 года окончательные результаты были обнародованы только через 11 дней после завершения выборов.

ГГ: *Одной из обязанностей ЦИК является изучение законодатель-*

ства, связанного с организацией и проведением выборов, и выработка предложений по его изменению. Какие модификации будут предложены ЦИК на этот раз?

ДН: После парламентских выборов 1998 года ЦИК внесла на рассмотрение Парламента предложения по изменению Кодекса о выборах, которые были приняты 4 февраля 1999 года.

Процесс совершенствования электорального законодательства находится в своём постоянном развитии. После тщательного проведения анализа организации и результатов выборов в местные органы самоуправления мы обязательно внесём несколько предложений по изменению Кодекса о выборах. Они касаются главным образом процедуры выдвижения кандидатов, модификации списков кандидатов, а также некоторых статей по организации и проведению референдумов.

ГГ: *Существует мнение, что обнародование результатов местных выборов было преднамеренно затянуто в угоду определённым политическим силам. Что Вы думаете об этом?*

ДН: 28 мая состоялось рабочее заседание ЦИК, на котором были утверждены предварительные результаты общих местных выборов и республиканского референдума. На этом совещании присутствовали многочисленные представители СМИ, которым была предоставлена вся информация, имеющаяся к тому времени у ЦИК. Некоторые газеты опубликовали эту информацию. Таким образом, я считаю, что информация по результатам выборов и референдума была предоставлена общественности непредвзято и в установленные сроки.

Мы не принимаем никаких обвинений, от кого бы они ни исходили,

(Продолжение на стр. 4.)

«Ни один закон не в состоянии предвидеть любую конфликтную ситуацию ...»



Гражданский Голос: *Уважаемый г-н Солонарь, существует мнение, согласно которому инициатива организации республиканского консультативного референдума одновременно с местными выборами произвела замешательство среди избирателей и «переориентировала» обсуждения в иное русло, чем в то, которое предполагала организация местных выборов. Что Вы думаете об этом?*

Владимир Солонарь: Мне также кажется, что идея проведения референдума одновременно с местными выборами оказалась не самой удачной, тем более, что выборы предстояли очень трудные. С одной стороны партии выдвигали своих кандидатов и разъясняли свои политические платформы, с другой – президент страны занимался агитацией в пользу президентской республики. Таким образом, ни местные выборы, ни референдум не получили серьёзного обсуждения.

ГГ: *Как Вы оцениваете результаты последних местных выборов?*

ВС: Случились две вещи, которых я не ожидал. Во-первых, я был уверен в том, что блок коммунистов, аграриев и социалистов наберёт больше голосов. Собственно, и они были уверены в этом. Но на последнем этапе выборов они стали осознавать, что не добьются особого успеха. Во-вторых, очень многие считали, что результаты фронтистов будут куда хуже.

В принципе, результаты этих выборов мало что изменили: распределение политических сил осталось тем же, что и в прошлом году. Хотя это является положительным фактором. Несмотря на то, что страна переживает глубочайший социально-экономический кризис, всё же политическая система выдержала и не обрушилась. Если выборы существенно повлияли бы на соотношение политических сил, тогда нынешняя правительственная коалиция вряд ли была способна функционировать. Важно то, что этого не случилось. Необходимо, чтобы ещё до ближайших президентских выборов были предприняты такие меры, которые привели бы к какому-то ощутимому улучшению социально-экономического положения.

ГГ: *Какие положения Кодекса о выборах, связанные с организацией и проведением местных выборов, должны быть усовершенствованы?*

ВС: Думаю, что надо уточнить некоторые положения Кодекса о выборах, связанные скорее с референдумом, чем с местными выборами. Существует ещё множество невыясненных вопросов относительно методов организации и проведения референдума. Когда заходит речь о референдуме, в Кодексе о выборах обычно делается ссылка на «соответствующие» статьи. Сомневаюсь, что это правильно. Относительно референдума возникает множество вопросов: 1) как образуются избирательные органы?; 2) имеют ли партии право выдвигать своих представителей в эти органы?; 3) если да, то каковы права и обязанности партийных представителей?; 4) каким образом должен быть освещён референдум в средствах массовой информации?

ГГ: *Обычно по окончании выборов говорится много о фальсификации результатов, и конкуренты по выборам выступают с различного рода инсинуациями. Что Вы думаете по этому поводу?*

ВС: Это вопрос скорее психологического характера. Если и были случаи фальсификации, то их было мало, и они были незначительными. Я думаю, что результаты выборов в целом соответствуют действительности. Конечно, есть жалобы и обвинения, но лично я не делал бы из этого такого шума.

Что действительно вызвало беспокойство многих людей, включая меня самого, это то, что Центральная избирательная комиссия, к стати, нарушая закон, не проинформировала общественность о предварительных результатах после того, как сама их получила. Что же произошло на самом деле? Как и где эта информация была заблокирована? Почему она сразу не была введена в компьютеры Центральной избирательной комиссии, и почему она всячески затягивала обнародование предварительных результатов? Это создало очень опасный прецедент. Необходимо обязательно выяснить причины, создавшие атмосфе-

ру неясности и подозрительности, которые нанесли удар прежде всего по престижу самой Центральной комиссии, особенно в первые дни после окончания выборов.

ГГ: *Как могут сложиться взаимоотношения местных советов с префектами? Какие конфликты возможны между ними в ближайшем будущем?*

ВС: Конфликты между местными советами и префектами неизбежны. Ни один закон не в состоянии предвидеть любую конфликтную ситуацию, тем более, он не может указывать, как в таких случаях следует поступать. Мы должны со всей серьёзностью подойти к данной проблеме, но при этом не надо забывать, что наши возможности очень ограничены. Лично я считаю, что эти конфликты не должны нас пугать. Проблема в другом: должна существовать какая-то система, законодательная основа, которая смогла бы урегулировать все эти конфликты и недоразумения, что называется административным кодексом.

Конфликты между местными советами и префектами должны быть рассмотрены административными судами. У нас ещё нет такой законодательной практики разрешения подобного типа конфликтов, но со временем, если нам удастся принять качественный административный кодекс, думаю, что мы преодолеем и эту проблему.

ГГ: *Каковы перспективы территориально-административной реформы в свете результатов последних местных выборов?*

ВС: Я думаю, что реформа будет проводиться и дальше наперекор всем

(Продолжение на стр. 4.)

(Интервью с Д. Ниделку. Начало на стр.2)

что на последних выборах ЦИК якобы манипулировала результатами выборов в угоду определённых политических сил. Члены Центральной избирательной комиссии честно выполняли свой долг, строго соблюдая положения Кодекса о выборах.

ГГ: *Для всех проводимых в Молдове избирательных кампаний характерна одна общая черта: методы освещения выборов средствами массовой информации были подвержены самой резкой критике практически всеми политическими конкурентами. Что собирается предпринять ЦИК для того, чтобы оздоровить сложившуюся ситуацию?*

ДН: Освещение избирательной кампании средствами массовой информации проводится в соответствии с положениями Кодекса о выборах и регламентом ЦИК, составленным совместно с Координационным советом телерадиовещания. При разработке этого регламента учитывался не только опыт предыдущих лет, но и сложившаяся в наши дни социально-политическая ситуация.

Часть газет является органами политических формирований, которые выполняют неукоснительно указания своих руководителей. Естественно, что партия, не получившая на выборах ожидаемых результатов, начинает искать виноватых. В условиях нынешнего экономического кризиса независимые публикации кажутся мне слишком зависимыми, но в демократическом обществе, к которому мы стремимся, информационные средства вправе распространять различные точки зрения. К сожалению, в период проводившейся избирательной кампании многие из них не отличались объективностью.

После завершения каждой избирательной кампании ЦИК анализирует её результаты. Возможно, будут внесены предложения по улучшению и в этой области.

ГГ: *В прессе постоянно сообщается о скандалах, связанных с финансированием избирательных*

кампаний конкурентов на выборах. Какие механизмы предполагает внедрить ЦИК для установления самого строгого контроля над методами финансирования избирательных кампаний кандидатов?

ДН: В соответствии с Кодексом о выборах политические формирования и конкуренты, включённые в избирательную кампанию, обязаны информировать ЦИК и общественность о располагаемых ими финансовых средствах. В большинстве случаев это требование соблюдается.

Труднее организовать систему контроля над источниками поступления этих средств и их использования. Думаю, что с учётом опыта предыдущих избирательных кампаний мы совместно с соответствующими государственными органами наведём порядок и в этом.

ГГ: *Как Вы можете объяснить противоречия, вызванные зловещим словом «может» в Кодексе о выборах, вокруг которого развернулось обсуждение даже в стенах Конституционного суда? Этот параграф сформулирован ошибочно или нет?*

ДН: Законниками слово «может» в этом параграфе Кодекса о выборах истолковано правильно. Этого не видит только тот, кто преднамеренно ничего не хочет видеть.

В данном случае дискуссии основаны больше на политических разногласиях, чем на желании делового обсуждения Кодекса о выборах. ЦИК уже высказалась по вопросу о результатах референдума и своё решение представила на рассмотрение Конституционного суда. Конституционный суд в свою очередь оценил решение как корректное и не противоречащее закону.

Мнений могут быть много, но Кодекс о выборах остаётся пока единственным документом, на основе которого ЦИК организует свою деятельность.

ГГ: *Благодарим Вас.■*

21 июня 1999 года, Кишинёу.

(Интервью с В. Солонарём. Начало на стр.2)

препятствиям. Она очень важна и одновременно трудна. На современном этапе очень важно обеспечить как можно большую прозрачность финансового аспекта административной реформы. И вообще, общественность должна точно знать, какие финансовые средства распределяются местным органам самоуправления, доходят ли они до них или нет, на что расходуются и т.д. В прошлом положение в сфере распределения финансов было просто ужасающим. Сёла вообще не имели никакой финансовой самостоятельности. Надо понять, что одной из главнейших целей реформы является обеспечение финансовой самостоятельности. Конечно, это очень длительный процесс, который будет разворачиваться не один год. Рано или поздно люди поймут, что они должны быть ответственны за то, что думают и делают, иного пути нет. Приход к такому пониманию - дело времени.

Первый важный шаг уже сделан. Нет никакого сомнения в том, что нас ожидают более и менее серьёзные проблемы, связанные с проведением реформы. Лично я не верю в чудеса. Некоторые говорят: ничего, всё будет хорошо, проблемы как-то решатся. Позволю себе сказать, что будет ещё хуже, потому что ситуация, в которой находится сейчас Молдова, очень и очень тяжёлая. Но другого выхода у нас нет. Эта реформа необходима для нас, и без неё мы не сможем идти вперёд.

В общем, я думаю, что законопроект о местных публичных финансах вполне хорош. Он отличается от остальных своим содержанием и качеством текста, и он действительно хорошо продуман. Что касается законопроекта о местном публичном достоянии, думаю, что он ещё требует доработки, так как обладает очень многими недостатками.

Если Парламент успеет принять данные законопроекты до завершения нынешней сессии, можно будет сказать, что сделан и второй шаг, очень важный в осуществлении административной реформы.

ГГ: *Благодарим Вас.■*

17 июня 1999 года, Кишинёу.



Гражданский Голос: *Уважаемый Владимир Николаевич Воронин, как Вы оцениваете организацию и проведение 23 мая выборов в местные органы власти и их результаты?*

Владимир Воронин: Организация избирательной кампании и проведение местных выборов зависели от многих факторов: 1) впервые выборы в местные органы власти были организованы в Молдове в условиях административной реформы. Необходимо было избрать примаров и членов местных и уездных советов. В связи с этим возникло много трудностей, с которыми пришлось столкнуться не только конкурентам, но и Центральной избирательной комиссии; 2) выдвинутая президентом страны инициатива проведения консультативного референдума одновременно с местными выборами. Первоначально в своей избирательной кампании мы планировали уделить внимание в основном социально-экономическим проблемам. Однако инициатива проведения референдума вынудила нас «переориентироваться» и объяснять людям нашу позицию по отношению к референдуму, ставящему вопрос о президентской форме правления; 3) большое количество конкурентов на выборах.

В последней избирательной кампании конкуренты как никогда провоцировали и «изобличали» друг друга. В отличие от предшествующих последних избирательная кампания изобиловала самыми многочисленными нарушениями, особенно в день выборов. Мы считаем, что у нас было украдено 15 %-20 % из общего количества голосов.

Хочу отметить, что мы впервые участвовали на выборах в блоке с другими партиями. Нашими партнёрами по блоку были аграрии и социалисты. Безусловно, подобное объединение вызывает множество трудностей и проблем. Например, если мы, высшие

«Телега у нас всегда стоит перед лошадьми.»

партийные руководители можем легче договориться между собой, то на местах картина иная. Отношения между территориальными партийными структурами, их представителями и кандидатами, куда сложнее. Всё же нам удалось преодолеть все препятствия и вместе участвовать на выборах. В настоящее время мы разрабатываем такие стратегии, которые позволили бы укрепить наше сотрудничество с представителями местных публичных властей, избранными на последних выборах. В то же время мы совместно с партнёрами по блоку пытаемся установить общую ответственность и распределить между собой конкретные обязанности. Мы также ищем самые эффективные пути сотрудничества между нашими представителями в примэриях, муниципальных, городских и уездных советах. Такая двойная система контроля и кооперирования обязательно должна увенчаться успехом, несмотря на то, что сегодня мы находимся в оппозиции.

ГГ: *Несмотря на то, что руководимая Вами партия набрала на прошлогодних парламентских выборах большинство голосов, вы всё же перешли в оппозицию. На последних местных выборах ваш блок вновь набрал большее количество голосов. Что вы собираетесь предпринять, чтобы избежать в будущем роли «вечной» оппозиции?*

ВВ: Что касается «вечной» оппозиции, я говорил ещё с момента образования в парламенте чудовищной коалиции и готов повторить ещё раз: наша оппозиция временная. И нам, и всем гражданам Молдовы горько из-за того, что эта коалиция существует вот уже год. Но будем надеяться, что вскоре она прекратит своё существование, и все фракции займут в Парламенте то место, которое заслуживают. А пока все законы будут голосоваться пропорционально интересам членов альянса. Сначала они договариваются между собой что кому нужно, потом голосуют. Но это не может продолжаться бесконечно. Или такая ситуация изменится, или надо будет организовывать досрочные парламентские выборы.

ГГ: *Какие положения Кодекса о выборах должны быть, по Вашему мнению, модифицированы?*

ВВ: Впервые в Молдове местные выборы были организованы и проведены в соответствии с новым законодательством, поэтому совершенствование некоторых его положений вполне естественно. Очевиден тот факт, что, не видя, как они действуют на практике, мы не знали точно, что в них следует изменить. Даже Парламент совсем недавно был вынужден «с ходу» интерпретировать некоторые статьи Кодекса. Множество проблем возникло в связи с тем, каким образом вели себя на последних выборах телевидение, политические конкуренты и т.д. Как я уже заметил раньше, большинство нарушений было допущено в день голосования при подведении итогов выборов. Наши эксперты уже работают над изменением этих положений, в частности, над теми, которые связаны с предупреждением фальсификации результатов выборов. Выборы — своего рода спортивное состязание, и если арбитр нечестен, страдают все его участники. Думаю, что следует изменить Кодекс о выборах таким образом, чтобы не допустить к участию в предвыборной борьбе лиц с уголовным прошлым. Необходимо строжайшая проверка кандидатов, включительно медицинское освидетельствование состояния здоровья. Проблема эта стоит очень остро, и если мы её не решим, места в Парламенте и во всех властных структурах пойдут с молотка, а мы окажемся лишь немymi свидетелями превращения Молдовы в полновластную мафиозную структуру.

Что касается предупреждения возможной фальсификации, представители конкурентов на избирательных участках должны иметь право подписывать протоколы избирательных бюро, а также иметь их копию. Избирательный бюллетень надо заполнять не ручкой и не карандашом. При голосовании в нём надо ставить маленькую печать. Мы также предлагаем следующее: номинальный состав местных советов надо менять полностью через каждые две избирательные кампании.

ГГ: *11 июня текущего года Парламент принял в первом чтении законопроекты о местных публичных финансах и о местном публичном достоянии. Что Вы думаете об этих законопроектах?*

(Продолжение на стр. 6.)

ВВ: Работа над ними ещё не завершена. Данные законопроекты требуют доработки по многим аспектам. Наша фракция в Парламенте проголосовала за них, так как они представляют чрезвычайную важность, и мы хотим, чтобы местным властям были обеспечены нормальные условия для работы.

Вполне естественно, чтобы местная администрация знала, каким бюджетом она располагает, как он формируется, каковы его основные источники, какими механизмами для его исполнения она располагает и т.д. И вообще проблема формирования бюджета чрезвычайно сложна, особенно в области сельского хозяйства. Например, какие налоги взимать с тех, кто получил земельный надел? То урожай ещё не уродился, то погода плохая, то крестьянину нечем обрабатывать землю, то семян для засева нет и т.п. Очевиден тот факт, что сложившаяся в Молдове социально-экономическая ситуация соответственно влияет и на формирование местных бюджетов. Невозможно построить капитализм в отдельно взятом селе. Если бедствует страна, то бедствуют все: и примэрии, и местные советы, и уезды...

ГГ: *Каковы основные пути развития публичной администрации в Молдове?*

ВВ: Мы уже имеем законодательную основу, которая указывает главные направления этого развития, но необходимо, чтобы принятые законы были ещё и соблюдены. И правительство, и уездные советы не перестанут тянуть одеяло каждый на себя столько времени, сколько не будут уяснены и не распределены обязанности и полномочия каждой из сторон. При таком положении дел уездные советы будут стараться «курвать» как можно больше полномочий, а правительство постарается отдать их как можно меньше. Другую проблему представляют взаимоотношения уездных советов с экономическими агентами и различными учреждениями, расположенными на территории уезда. До сих пор закон ещё не прояснил чётко, каковы функции и обязанности префекта. В том виде, в котором данные полномочия установлены законом, они повторяют до 80 % функции уездного прокурора. Закон также не проясняет отношения между префектом и председателем уездного совета. Думаю, что самые большие разногласия возникнут именно здесь. Взаимоотношения префекта с председателем уездного совета будут целиком зависеть от хода территориально-административной реформы.

Другая проблема: до сих пор не доведён до конца процесс объединения примэрий. К сожалению, наше предложение организовать местные выборы на уездном уровне осталось без внимания. Результаты этих выборов могли бы помочь выработке конкретных предложений, касающихся тех примэрий, которые следует объединить, а также сроков их объединения. Теперь же в Парламент поступило примерно двести писем от различных сельских примэрий, которые требуют иного переустройства. Эти проблемы не будут решены скоро. Местные власти столкнутся с большими трудностями, так как территориально-административная реформа не подкреплена ни одним экономическим и социальным механизмом. Одной из экономических задач, поставленных инициаторами этой реформы, было дистанцирование Правительства, Президента страны и даже Парламента от тех трудностей и нужд, с которыми сталкиваются сельские жители Молдовы, для того, чтобы они не искали справедливости в столице, не беспокоили никого и не организовывали забастовок. Отныне бедным людям будут говорить так: мы же предоставили вашим властям достаточно полномочий, у вас есть необходимые законы, а в них говорится, что все вопросы решаются на местах. Чего вам ещё надо? А ну, расходитесь по домам, вам здесь делать нечего!

Исходя из сложившейся ситуации, могу сказать, что территориально-административная реформа не только бесполезна, она к тому же и вредна. Когда горит твой дом, ты ведь не станешь штукатурить и белить его стены. Хотя у нас сейчас горит всё, нас окружает невиданная нищета. Перед тем как начать эту реформу не было сделано никаких расчётов и серьёзных анализов. Мы с самого начала предлагали: 38 районов – это слишком много, перейдём к 22-24 и проведём административную реформу в 2-3 этапа. Первый этап с 22-24 уездами продлится 5-7 лет, после чего население этих уездов, оценив положение, само должно выдвинуть свои предложения по третьему этапу объединения уездов и довести их количество до 15-17. Всё находится в вечном движении – новые люди, новые населённые пункты, новые административные системы. Сама жизнь диктует нам это. Кто думает иначе, или обманывает себя, или его самого кто-то обманывает. Наше мнение не было воспринято всерьёз, теперь поглядим, как пойдут дальше дела. Мы ещё тогда рассчитали, что примерно 3 000 работников бюджетной сферы из районных центров бу-

дут уволены. Совсем недавно я беседовал с одним врачом из Дрокии. Он сказал мне, что 300 хорошо подготовленных специалистов лишились там работы. Что это значит? О какой реформе можно ещё говорить? Предприятия не работают, фабрики стоят, а если и работают, то кое-как. Где найти работу тем, кто был уволен в бывших районных центрах? Люди не понимали о чём идёт речь, когда началась административная реформа. Этой неразберихой воспользовались определённые силы. Когда люди массами будут изгоняться с рабочих мест, вот тогда придёт и понимание.

ГГ: *Какое развитие могут получить отношения между местными советами и префектами? Какие конфликты возможны в ближайшем будущем?*

ВВ: Конфликты возникнут прежде всего из-за полномочий. К несчастью, вместо того, чтобы правительство принимало какие-то срочные меры по минимализации этих конфликтов, оно, напротив, провоцирует их. Например, многие направления деятельности в уезде подпадают под контроль префекта, а не уездного совета, как должно быть. Ещё пример: всё что связано у нас с сельским хозяйством, делается шиворот-навыворот. То же самое происходит и в политике. Телера у нас всегда стоит перед лошадьми. И, конечно же, посреди всего этого – политика. Почему сельское хозяйство контролируется префектом, а не уездным советом? Что общего с сельским хозяйством имеет префект, в обязанности которого входит контроль за сбором налогов и соблюдением законности на вверенной ему территории? Почему так происходит? Насколько известно, префекты назначаются Правительством и Президентом, которые назначают их в соответствии с алгоритмом альянса в Парламенте. Конечно, они будут бояться, потому что в случае, если уездные советы, возглавляемые блоком коммунистов, будут администрировать сельскохозяйственное направление, тогда они застопорят так называемую аграрную реформу, которая является на самом деле ничем иным как уничтожением молдавского сельского хозяйства. Я ещё раз хочу подчеркнуть: между уездными советами и префектами возникнет не один конфликт.

ГГ: *Благодарим Вас.* ■

14 июня 1999 года, Кишинёу.

ТЕХНИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В МОЛДОВЕ

Пол С. ДеГрегорио

В апреле 1995 г. я присутствовал в качестве наблюдателя на выборах в местные органы самоуправления, проводившихся в Молдове впервые. В результате осуществлённого мной мониторинга последних местных выборов у меня появилась возможность увидеть и сравнить, был или не был достигнут какой-то прогресс в технической организации выборов.

23 мая мне удалось побывать во многих избирательных участках в северной части Молдовы. С 5:00 утра до 2:30 утра следующего дня моя мобильная группа наблюдателей посетила ряд избирательных участков в городах Бэлць, Дондушень, Сорока, Орхей, а также несколько сёл, расположенных вдоль шоссе. Этот день был одним из важнейших для Молдовы, и я, хорошо осознавая это, дорожил каждой минутой.

В целом выборы 23 мая были проведены свободно и корректно. Избирательные участки соответствовали требованиям проведения выборов. Несмотря на то, что в некоторых из них были допущены нарушения технического характера, члены участковых избирательных бюро хорошо знали своё дело. Присутствие в участках большого числа наблюдателей, многие из которых были проинструктированы сотрудниками IFES-Молдова, способствовало корректному проведению выборов. Материалы, разработанные IFES, как, например, брошюры *Гид наблюдателя* и *Электоральный гид*, можно было увидеть практически во всех избирательных участках. Были замечены даже наблюдатели, которые читали один из выпусков информационного бюллетеня IFES-Молдова «Гражданский Голос».

Несмотря на некоторые трудности, которые испытывало правительство в связи с финансированием выборов,

Центральная избирательная комиссия и окружные избиркомы достойно решили все проблемы, обеспечив избирательные участки всем необходимым для нормального проведения выборов. Безусловно, работа постоянной Центральной избирательной комиссии во многом способствовала хорошей подготовке электоральных служащих. Сейчас они всё больше прислушиваются к рекомендациям местных наблюдателей от политических партий и неправительственных организаций, выражая свою готовность к более тесному сотрудничеству с ними. *Электоральный гид* оказал реальную помощь и самим наблюдателям от партий и НПО. В целом на последних выборах местные наблюдатели продемонстрировали большую подготовленность и информированность, чем это было раньше.

В день выборов я отметил и некоторые трудности, а именно: 1) замешательство многих избирателей, особенно пожилых людей, которые никак не могли разобраться, в скольких избирательных бюллетенях они должны сделать отметку (очевидно, до выборов им недостаточно была разъяснена сама процедура голосования); 2) большой процент избирательных бюллетеней, объявленных недействительными (почти 12 %), всё настойчивей требует более существенного воспитания граждан в области избирательного права; 3) из-за долгого времени, необходимого для заполнения четырёх бюллетеней (4-10 мин.), количество кабин для голосования оказалось недостаточным. Это спровоцировало длинные очереди перед кабинками, что позволило избирателям широко обсуждать предложенные кандидатуры и выражать своё мнение, за кого следует или не следует голосовать; 4) была допущена серьёзная ошибка в составлении избирательного бюллетеня, относящегося к референду-

му. Избиратели не понимали, «что зачеркнуть» (чтобы проголосовать, например, «за», избиратель должен был провести две пересекающиеся линии в центре кружочка, в котором стояло слово «ДА»; однако многие избиратели, нарисовав крестик в кружочке «ДА», были уверены, что проголосовали «НЕТ».).

И всё же если сравнить последние выборы с апрельскими выборами 1995 г., можно смело констатировать, что в техническом аспекте процесс голосования достиг значительного прогресса. Хотелось бы ещё раз отметить, что уровень подготовки и информированности работников участковых избирательных бюро и наблюдателей значительно возрос. Списки избирателей были составлены с большей точностью. Я заметил немногих избирателей, которые пытались проголосовать, не имея при себе необходимых документов, или получить избирательные бюллетени за других. За последнее время в Молдове улучшилась также и прозрачность избирательного процесса. Была заметна работа по совершенствованию механизмов, обеспечивающих корректность проведения выборов. Повышение контроля за процессом голосования было обеспечено несравнимо большим числом присутствующих в избирательных участках местных наблюдателей. Существуют проблемы, связанные с определёнными положениями в законодательстве, регламентирующем организацию и проведение выборов. Есть также проблемы, касающиеся работников участковых избирательных бюро. Все эти проблемы можно решить путём разработки и внедрения более углублённых программ по обучению и воспитанию граждан в области избирательного права. Необходимо также ввести ряд усовершенствований и в самом Кодексе о выборах. Несмотря на то, что местные выборы предоставляют молдавским гражданам возможность самим выбирать примаров и местные советы, существующий концепт, согласно которому вся страна рассматривается как один избирательный округ, необходимо изменить, если избиратели действительно хотят иметь прямую связь с членами Парламента. В каждом избирательном участке, в котором моей группе довелось побывать, я подходил ко многим избирателям и спрашивал их, почему они пришли голосовать, и какая проблема волнует их больше всего. Было очень приятно услышать, что голосование для них очень важно, и что их голос может изменить положение к лучшему. И всё же мне нелегко было видеть и осознавать, какие трудности экономического и личного характера выпали на долю граждан Молдовы. ■



На снимке: Голосование в одном из избирательных участков

ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ НА ЕВРОПЕЙСКОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Франсиско Кардона

Решения Европейской судебной палаты и крепнущие связи между публичными администрациями стран-членов Европейского Союза (ЕС) ведут к формированию *европейского административного пространства*, которое должно функционировать на основе общих принципов. Страны-кандидаты в ЕС должны учитывать эту тенденцию, которая определяет методы организации и регулирования деятельности публичных администраций.

Административный закон представляет ряд принципов, правил и нормативных документов, которые регулируют не только организацию и управление публичной администрации, но и её отношения с гражданами. Административное пространство является такой географической областью, в которой один и тот же закон должен соблюдаться одинаково всеми гражданами. Традиционно считается, что административное пространство занимает территорию в пределах национальных границ суверенного государства. Национальный административный закон, который распространяется на всей территории суверенного государства, вырабатывается на основе конституции данной страны, а также на основе решений её административных органов власти и судебных инстанций. В рамках ЕС административное пространство становится *наднациональным*, т.е. выходит за пределы национальных границ.

При такой эволюции событий возникает два вопроса. Первый: возможно ли обсуждение общих стандартов для наднационального европейского административного пространства (ЕАП), которое простирается далеко за пределами суверенного государства? Второй: если это возможно, тогда каковы должны быть основные черты публичных и административных услуг, чтобы они могли соответствовать этим наднациональным стандартам?

Римский и Маастрихтский договоры не предлагают ни одной специфической модели закона о публичной администрации, не говоря уже о какой-то модели публичных услуг. В этой области не существует какого-то *коммунитарного приобретения* (определённого ряда законов и рег-

ламентов, которые должна принять и соблюдать страна, желающая получить статус члена ЕС).

Тем не менее на протяжении последних лет договоры ЕС строились на ряде соглашений, главной целью которых стало интегрирование суверенных государств в определённую



Peter Till

юридическую структуру, которая предоставила бы всем физическим, юридическим, публичным и частным лицам на всём пространстве ЕС права и обязанности, соблюдение которых должно быть установлено законом. Этот процесс выдвигает идею преобразования ЕС из межправительственной структуры, функционирование которой регулировано международным законом, в систему управления, которая должна быть основана на какой-то наднациональной конституции. В результате этого преобразования роль Европейской судебной палаты (ЕСП) стала решающей. С начала 60-ых годов ЕСП вынуждена была косвенно оценить эти договоры как некое подобие конституционных текстов. В наши дни ЕСП чётко квалифицирует договоры как «конституционный регламент» или просто как положения «конституции Сообщества». Исходя из этой точки зрения, стали утверждать, что таким образом было реализовано распространение наднациональной системы управления. Более того, эта система постепенно укрепляет или, иначе говоря, заменяет те типы управления, которые функционируют в пределах национальных границ, включая методы, посредством кото-

рых воспринимался административный закон суверенными государствами до недавнего времени.

«Европеизация» административного закона интерпретируется и развивается Европейской судебной палатой на основе главных принципов административного закона. Эти принципы, реформулированные и уточнённые, были заимствованы в большой степени у административного законодательства стран-членов ЕС.

Ключевыми принципами европейского административного закона являются: 1) администрирование публичной деятельности на основе чёткого законодательства, исключая любые двусмысленные толкования; 2) публичная администрация не может обладать экстраконтрактными правами и обязанностями; 3) отсутствие расовой, религиозной, политической, сексуальной и другой какой бы то ни было дискриминации; 4) пропорциональность; 5) удовлетворение законных требований граждан; 6) право быть услышанным и защищённым в ходе административных процессов, а также чёткое соблюдение административных процедур; 7) право избрания эффективной публичной администрации, способной качественно применять законодательство ЕС; 8) административные решения должны быть публично мотивированы; 9) наблюдение за деятельностью публичной администрации и право обжалования административных решений в судебных инстанциях; 10) своевременность решений и действий публичной администрации.

Все вышеперечисленные принципы можно разделить на четыре группы: 1) верховенство закона; 2) открытость, прозрачность; 3) ответственность; 4) качество и эффективность. Все эти группы принципов тесно переплетаются между собой. Необходимо заметить, что данные принципы подчиняются принципу верховенства закона. ■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Civil Services For The European Administrative Space*. Журнал *Public Management Forum*, выпуск V, март-апрель, 1999. Все права принадлежат издателям.)

The David and Lucile Packard Foundation

Фонд The David & Lucile Packard Foundation (DLPF) является независимой, политически нейтральной, филантропической организацией, которая была основана в 1964 году в США Дэвидом Паккардом (1912-1996), одним из основателей компании Hewlett-Packard, и Люсиль Салтер Паккард (1914-1987).

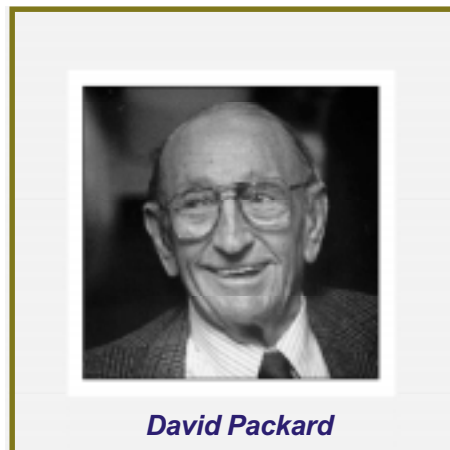
DLPF предоставляет гранты некоммерческим организациям всего мира по следующим направлениям: наука, воспитание детей, население, искусство, проблемы сообщества, филантропия и т.д. Фонд не финансирует предложения частных лиц, а также тех, кто ставит перед собой какие-то цели, относящиеся к религии.

Главная цель DLPF состоит в оказании помощи людям посредством развития науки, образования, здравоохранения, культуры, создания новых рабочих мест, роста жизненного уровня и защиты окружающей среды.

DLPF руководствуется в своей деятельности следующими фундаментальными принципами, унаследованными от Дэвида и Люсиль Паккардов: моральная целостность, уважение достоинства всех людей, уверенность в личной инициативе, способность мыслить широкомасштабно.

К концу 1998 года DLPF располагал денежными фондами в размере 9,6 миллиардов долларов США.

DLPF планирует предоставить в 1999 году гранты в размере около 400 миллионов долларов США.



David Packard

Действующие программы

- **Население.** В текущем году фонд выделит 75 миллионов долларов США на реализацию этой международной программы, которая направлена на снижение роста населения планеты и осуществление некоторых проектов по планированию семьи, предназначенных прежде всего для бедных стран. Ежегодно население земного шара увеличивается на 78 миллионов людей, что неминуемо ведёт к настоящей гуманитарной и экологической катастрофе. Данная программа осуществляется в некоторых странах Азии, Латинской Америки и Африки.
- **Визуальные искусства и музыка.** Программа оценена в 1,4 миллиарда долларов США. Она предусматривает финансовую поддержку некоторых проектов, направленных на развитие способностей учащихся публичных школ в области визуальных искусств и музыки. Программа осуществляется только в некоторых регионах США.
- **Защита окружающей среды.** DLPF намеревается выделить примерно 375 миллионов долларов США на реализацию данной программы, которая рассчитана до 2004 года. Она предусматривает проведение ряда мероприятий по защите флоры и фауны, распространение рациональных методов использования природных ресурсов, создание благоприятных условий для развития видов животных и растений, находящихся на грани исчезновения. Эта программа проводится только на территории США.
- **Наука.** Программа направлена на оказание помощи в развитии науки и современных технологий во всём мире, проведении исследований в области океанографии. Данная программа предполагает также тесное сотрудничество между учёными мира.
- **Ребёнок, семья, сообщество.** Программа направлена на предоставление американским детям высококачественных медицинских услуг, развитие физических и интеллектуальных способностей детей и подростков, предотвращение насилия в школах и семьях.
- **Гуманитарная сфера.** Программа состоит из множества специальных проектов, направленных на поддержку Института (Packard) гуманитарных знаний и национального архивного Центра при Библиотеке Конгресса США.
- **Организационная эффективность.** Программа ставит перед собой осуществление следующих задач: совершенствование методов организации и проведения некоммерческими организациями своей деятельности, обучение лидеров неправительственных организаций всего мира.
- **Искусство.** Цель программы состоит в установлении реального и плодотворного сотрудничества между различными институтами искусств в некоторых регионах США.
- **Филантропия.** Программа направлена на укрепление некоммерческого сектора, а также способствует предоставлению частных благотворительных пожертвований во всём мире.

За дополнительной информацией о порядке составления заявлений по финансированию проектов граждане Республики Молдова могут обращаться по следующему адресу:

The David & Lucile Packard Foundation, 300 Second Street, Suite 2000, Los Altos, California 94022, USA.
Тел.: 650 948 7658, 650 917 7148, **факс:** 650 948 5793, **E-mail:** a.kushner@packfound.org, www.packfound.org
Президент: Colburn S. Wilbur

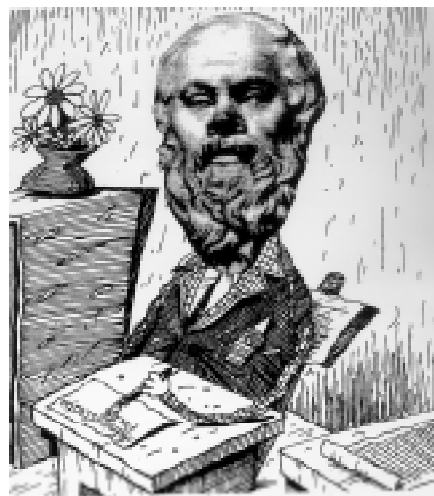
ФИЛОСОФСКАЯ ОСНОВА ЭТИКИ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Гари М. Уоллер, Келли Д. Паттерсон

В философском контексте и бюрократический, и демократический этосы основываются на поисках некоторых универсальных и квазиуниверсальных принципов, которые могли бы установить ряд моральных обязательств, способных выработать определённую этику поведения. Поиск некоторых принципов универсальной этики характеризует всё этическое мышление в области публичной администрации, в особенности, современной администрации высокоразвитых стран Запада. За последние 200 лет ни один предмет обсуждения не представлял такой важности для западного этического мышления, как вопрос об установлении различий между *деонтологией* и *телеологией*. Поэтому нет ничего удивительного в том, что большинство теорий этики публичной администрации обсуждается или с деонтологической точки зрения, или с телеологической.

Телеология является целевой этикой (*ethic of purpose*). Любое действие рассматривается телеологией сквозь призму определённых целей. Действия, которые направлены на достижение этих целей, считаются *моральными*, в то время как действия, мешающие их достижению - *аморальными*. В американском административном контексте телеологическая точка зрения была лучше всего воплощена в философии утилитаризма, которая является одной из ветвей телеологического мышления. Согласно утилитаристским системам мышления, разработанным Джереми Бентаном и чуть позже его знаменитым учеником Джоном Стюартом Миллом, жившим в прошлом столетии, моральное поведение состоит в том, чтобы направлять всю свою деятельность на благо как можно большего числа людей. С другой стороны, деонтология является этикой долга. Для приверженцев деонтологии моральное поведение определяется высокими принципами, из которых можно логически вывести ряд норм поведения и моральных обязательств. Деонтология не устанавливает соотношение суммы затрачиваемых усилий, составляющих определённое действие, с масштабами поставленной цели. Она считает действие *долгом*, независимо от того, какие последствия оно произведёт. Имея фундаментальную обязанность довести до максимума полезность действия, утилитаризм

не навязывает никаких предшествующих моральных ценностей. Он не предполагает перспективы наличия единых моральных принципов, которые определяли бы человеческое поведение. Более того, не существует таких моральных принципов, которые удовлетворяли бы абсолютно всех. Зато каждый индивид понимает счастье по-своему и сам определяет, что для него является *благом* и что - *злом*. Так как рецепта достижения человеческого счастья не существует, такие



решения должны приниматься людьми добровольно и только демократическим путём. Они должны вырабатывать и применять публичные политики путём демократических процессов, сознавая свою прямую ответственность за то, *что* и *как* они делают. Роль публичного администратора в этом контексте сводится к выполнению законных директив, выработанных людьми. Более того, высокого уровня социальной защиты и благосостояния можно достичь лишь при условии качественного и эффективного применения публичных политик. В противном случае люди будут лишены своего суверенитета, который строится на следующем определении: *больше блага для большего числа людей*.

Демократический этос считается в общих чертах деонтологическим, потому что его подход к проблемам административной этики заключается в консолидации административного поведения на основе высоких демократических и конституционных принципов. Эти фундаментальные демократические ценности не обладают какой-то инструментальной природой, как,

например, бюрократические, и в моральном смысле считаются обязательными.

Так как философскому спору между деонтологией и телеологией ещё долго не видать конца, перемирие между бюрократическим и демократическим этосами ставит всё больше и больше серьёзных вопросов, на которые исследователи должны дать ответ. Однако перемирие может обернуться нерациональным ожиданием. Ведь эти два этоса всё же так полярны. Бюрократический этос, являющийся по своей сути телеологическим, предполагает использование инструментальной рациональности и основывается на капиталистических и рыночных ценностях. Демократический этос, напротив, является деонтологическим и представляет из себя эманацию классических ценностей, относящихся к категориям государства и высшего закона. Тем не менее исследователи никогда не теряли надежды приблизить насколько возможно эти два этоса. Одна из попыток такого рода заключалась в комбинировании понятия внутренней этической ответственности с внешней. Таким образом, публичные администраторы строят свою деятельность на ряде внутренних этических принципов в том случае, когда хотят проверить своё поведение. Это заставит чиновников строго соблюдать организационные правила. Если же они не соблюдают этих правил, это означает, что они нарушают собственные этические принципы, в то время как долг публичных администраторов заключается в следовании этим внутренним принципам. Внутренние этические принципы обычно обладают свойствами деонтологического характера.

Всё это ещё раз доказывает, что публичная администрация, рассматриваемая как предмет исследования различных техник и стратегий, представляет связь между политикой и управлением, поэтому очень важно, чтобы эта связь была осознана и интерпретирована правильно. ■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *The Philosophical Grounding Of Administrative Ethics*. Журнал *American Behavioral Scientist*, выпуск 41, № 1, сентябрь, 1997. Все права принадлежат издателям.)

ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В ШКОЛЕ

Мэттью Гэндел, Честер Е. Финн

Для того, чтобы люди смогли понять и правильно оценить свои права и обязанности как граждан демократического общества, они должны получить соответствующее образование. Такое образование направлено не только на ознакомление людей с основными понятиями и практикой демократии, но также и на то, чтобы воспитать граждан принципиальными, независимыми людьми с широким кругозором и способностью к аналитическому мышлению.

Изучение демократии не следует рассматривать как какой-то отдельный предмет, который преподаётся в течение некоторого времени и совершенно не связан с остальными дисциплинами. Эта наука пронизывает практически все преподаваемые в школе предметы, будь то история, обществоведение, этика или экономика, и, более того, она продолжается и за стенами школы. Короче говоря, качественная подготовка в области демократии – это часть успешной образовательной системы в целом.

Существует много путей и средств обучения демократии. Основным местом, где происходит обучение демократии, считаются школы, которые в демократическом обществе подотчётны не только правительству. Демократические правительства обеспечивают своим гражданам равные возможности в получении образования. Ответственные школы доступны для всех, но они не должны использоваться правительством как средство пропаганды. В рамках демократической системы возможны и альтернативные формы образования. Церкви и другие религиозные организации имеют право создавать религиозные школы; частные лица могут организовывать частные независимые школы; родители могут даже обучать своих детей дома. Этот плюрализм является неотъемлемой частью демократии, он идёт на пользу обществу. Он также способствует повышению качества образования.

Учебная программа

Обучение демократии в школах может осуществляться в разнообразных формах. История, принципы и практика демократии могут рассматриваться как отдельный предмет школьной программы или же включаться как составная часть в другие дисциплины (в том числе в курсы ис-

тории, географии, экономики, литературы и обществоведения). В другом варианте эти идеи могут рассматриваться как тема, вокруг которой можно построить программу изучения истории и обществоведения. Как бы ни была организована учебная программа, в ней должно быть несколько разделов. Они включают темы, без изучения которых учащиеся не сумеют успешно освоить принципы и ценности демократии.



Необходимо уделить должное внимание теоретическим источникам и различным течениям демократической мысли. Учащиеся должны узнать, где и каким образом зародились принципы демократии, обращая особое внимание на те условия, при которых они возникли. Необходимо проследить за развитием демократической мысли в Древней Греции и Риме, а также в ветхозаветной, раннехристианской и средневековой этике. Эпоха Возрождения и Реформация, Английская революция и Просвещение, американская и французская революции также должны быть изучены.

Этот раздел включает в себя анализ важнейших исторических документов, таких, как Великая хартия свобод, Декларация независимости, Конституция и Билль о правах Соединённых Штатов, а также французская Декларация прав человека и гражданина.

Учебная программа должна помочь учащимся понять, как демократические идеи были воплощены в конкретные социально-политические институты и реализовались на практике в разные времена и в различных странах. Необходимо рассмотреть развитие демократических обществ в про-

шлом и настоящем. Здесь должны быть затронуты следующие вопросы: 1) при каких условиях происходит расцвет демократии, и при каких – она терпит неудачу; 2) какие политические, экономические, социальные и культурные факторы способствовали формированию демократических обществ; 3) какие условия препятствовали демократическому развитию; 4) кто защищал демократию, и кто пытался её разрушить; 5) каким образом органи-

зованы демократические правительства на основе мажоритарного принципа; 6) каким образом эти правительства обеспечивают защиту прав личности и меньшинств; 7) как они поддерживают законность и порядок без подавления свобод и индивидуализма; 8) какие виды неправительственных организаций влияют на политический процесс; 9) структура судебной системы, позволяющая ограничить власть правительства и обеспечить всем гражданам право на справедливый суд; 10) функционирование средств массовой информации.

Получив ответы на подобные вопросы, учащиеся узнают о реальном функционировании демократического общества. Они узнают, как работает демократия в реальной жизни и как практика согласуется или не согласуется с теорией. Программа должна также обеспечить изучение и анализ истории демократии в той стране, в которой живут сами учащиеся.■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Teaching Democracy*. Все права принадлежат Информационной Службе Соединённых Штатов Америки (USIS))

КАК ВОВЛЕЧЬ ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ?

Джон Клэйтон Томас

Публичная администрация давно занята поисками наиболее эффективных путей вовлечения граждан и гражданских групп в административные процессы. Многие исследователи до сих пор пытаются дать определение принципам и практическим подходам к решению данной проблемы, которая горячо обсуждается во всём мире. Речь идёт о возрастании роли гражданина в деятельности публичной администрации.

Проблемы, вокруг которых развернулась полемика, со временем немного видоизменились. Какое место занимает гражданин в процессах управления? Какова его истинная роль? Каковы его права и обязанности, и как поддержать существующее между ними равновесие? Как заставить администраторов справедливо соотносить свои обязанности и полномочия с ролью и правами граждан? Каким образом чиновники могут вовлечь граждан в деятельность, связанную с публичной администрацией?

В США эта борьба началась одновременно с объявлением *Войны против Бедности*. Она заключалась в «максимальном вовлечении» бедных в правительственные программы, направленные на улучшение их условий жизни. Однако, на самом деле, это «максимальное участие» дегенерировало в «максимальное непонимание» малоимущими слоями общества той роли, которая была им отведена этой программой. Всем стало ясно, что процесс вовлечения граждан в публичные дела оказался довольно непростым делом. Тем не менее федеральное правительство США продолжило разработку различных программ, главная

цель которых заключалась в расширении участия различных слоёв общества, особенно малоимущих, в управлении публичными делами.

Удваивая усилия и эксперименты федеральных структур в области решения данной проблемы, многие исследователи и социологи взялись за серьёзное и тщательное изучение всех вопросов социальной справедливости и участия граждан в самоуправлении. Идея подобного участия со временем всё больше стала занимать исследователей, что привело к созданию новой терминологии. В начале 80-ых годов слово *сопроизводство* нашло широкое применение в дискуссиях по проблемам участия граждан в управлении общественными делами. Аналитики утверждали, что самые качественные публичные услуги это не те, которые предоставляются одним лишь правительством, а те, которые предоставляются им совместно с самими гражданами. Например, полиция не способна одна справиться с преступностью, следовательно, успешная борьба с преступностью возможна при условии, что граждане будут активно содействовать полиции. В результате, мы получаем типичный пример *сопроизводства*: с одной стороны полиция, с другой – граждане. Как и большинство концептов, применявшихся в то время, термин *сопроизводство* не просуществовал долго, однако это не означает, что его идея устарела и не представляет сейчас никакой ценности. Напротив, данный концепт демонстрирует нам, что правительство не сможет добиться многого без доверия и поддержки граждан.

Что касается определения статуса публичных администраторов, нашлись исследователи, которые выдвинули концепт *профессиональных граждан*, которые помимо своих профессиональных обязанностей выполняют ещё и гражданские. Ещё недавно аналитики задавались вопросом: а не лучше ли заменить термин *гражданин* термином *клиент*? Идея этой замены заключалась в следующем: публичные администраторы должны считать граждан, которым они предоставляют различные публичные услуги, клиентами, требующими по отношению к себе такого же высокого обслуживания, какого требуют клиенты в сфере частного бизнеса.

Необходимо отметить, что многие исследователи высказывали по этому поводу следующее замечание: правительство обязано предоставлять услуги высокого качества не только «срочным» клиентам, но и всем остальным гражданам. Концептуализация тех, которым правительство должно предоставлять услуги только потому, что прежде всего они – клиенты, а потом уже граждане, может иметь негативные последствия, так как, во-первых, качество *клиента* становится наиболее весомым, чем качество *гражданина*, и, во-вторых, *сопроизводство* предполагает участие граждан в процессе самоуправления, что придаёт ему больше эффективности. King и Strivers говорили: "Правительство – это мы".

Ирония судьбы состоит в том, что насколько горячее обсуждалась и подчёркивалась роль гражданина в процессе публичного самоуправления, настолько хуже сами граждане отзывались о своих правителях, инициаторах этой «затеи». Цинично настроенный человек мог заметить по этому поводу, что «болтовня» лишь обострила проблему. Но истинные причины недоверия граждан к правительству заключаются скорее в том, что оно не в состоянии полностью влиять на некоторые социальные процессы в обществе. Тем не менее это не означает, что количество дискуссий по вопросам самоуправления существенно обостряет данную проблему.

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Bringing The Public Into Public Administration: The Struggle Continues*, журнал *Public Administration Review*, январь-февраль, 1999, №1, вып.59. Все права принадлежат издателям.)



ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И УСЛОВИЯ НОВЕЙШЕЙ ЭПОХИ

Майкл Спайсер

Гражданское общество является одной из форм политического объединения, в котором мужчины и женщины обладают правом свободного выбора ценностей и отстаивания собственных интересов, однако они обязаны соблюдать при этом определённые правила поведения, которые ограничивают проявление чрезмерного индивидуализма в различных сферах деятельности. В гражданском обществе индивидуумы считаются свободными гражданами, несмотря на то, что они тесно связаны между собой необходимостью соблюдения определённых правил и практик, которые установлены большинством членов общества. Эти правила отнюдь не требуют каких-то специальных мероприятий по регулированию или достижению результатов. Они всего лишь оговаривают условия определённой игры. Это правила, которые регулируют проведение публичных диспутов, но отнюдь не указывают выступающему, что следует говорить. Они абсолютно беспристрастны к любым результатам этой игры. Они не приказывают, не запрещают, не оправдывают какие-либо действия или декларации, а всего лишь предписывают определённые нормы поведения.

Роль правительства в гражданском обществе состоит главным образом в прояснении этих правил поведения, которые лишь регулируют индивидуальные действия и взаимодействия. Деятельность правительства не должна сводиться к исполнению одних лишь менеджерских функций. Правительство должно выступать в качестве арбитра, главная задача которого состоит в администрировании и обеспечении соблюдения правил игры, в которой само оно не имеет права участвовать. В гражданском обществе правительство не навязывает гражданам какие-либо верования и действия. Правительство не опекает, не воспитывает и не напутствует их, оно не делает их лучше или счастливее. Главная обязанность правительства заключается в координировании деятельности общества с целью недопущения таких ситуаций или условий, которые могли бы привести к дестабилизации или тяжёлым конфликтам. Более того, правительство обязано не только уважать существующее многообразие мнений и действий, но и разрешать конфликты, возникающие в результате этого многообразия верований. Правительство должно быть гарантом законности во всех областях государственной и общественной деятельности. Оно должно обеспечивать мир в обществе, причём это делается не путём налогообложения

запретов на существующие мнения, основанные на личном выборе, и не навязыванием гражданам удушающего однообразия. Правительство может добиться этого при условии, что само будет уважать и обеспечивать соблюдение общих процедурных правил, которые установлены для всех граждан.

В гражданском обществе правительство должно отказать от предоставления каких-либо особых привилегий высокопоставленным официальным лицам. В противном случае оно может вызывать цинизм или гражданское неповиновение.

По мнению некоторых экспертов, гражданское общество можно сравнить с группой, которая напоминает скорей эксцентриков, помогающих друг другу обеспечивать взаимную безопасность, чем ангельских духов, связанных общей целью. Взгляд на государство как на гражданское общество вполне соответствует перспективам новейшей эпохи, так как оно отнюдь не требует, чтобы все индивидуумы включались в общий политический диспут, основанный на выявлении и постановке определённых государственных задач, а также на методах их наиболее качественного и эффективного выполнения. В гражданском обществе индивидуумы могут продолжить своё участие в политическом диспуте, исходя из собственных убеждений и взглядов на государство. Однако их действия ограничиваются правилами гражданского общества в том случае, когда некоторые граждане или группы граждан пытаются навязать собственные взгляды на государство тем, которые вовсе их не разделяют. Одним словом, гражданское общество функционирует, как контролёр, в обязанности которого входит недопущение монополизации политического диспута или словесной манипуляции, фаворизирующей определённые взгляды и концепции.

Государство, рассматриваемое как гражданское общество, позволяет пользоваться более широким спектром взглядов, концепций и словесных игр, чем государство *общих задач*. Не имея какой-то собственной задачи, такое государство неминуемо приобщается к ассоциативным наклонностям своих граждан, позволяя им завязывать лич-

ные или деловые отношения, брать на себя социальные или политические обязательства и т.д. Так как граждане объединены *гражданским* образом, им нельзя запретить вступление в подобные типы отношений. Государство, рассматриваемое как гражданское общество, представляет наименее тяжкое



И. Смирнов

бремя для всех типов человеческих отношений, которые касаются подчинения правилам поведения, и является единственным типом объединения, который не исключает и не ограничивает никого, предотвращая возникновение конфликтов и социально-политической напряжённости без того, чтобы навязывать какое-то однообразие.

Поэтому нам кажется, что идея государства как гражданского общества лучше соотносится с идеей новейшей эпохи, предполагающей многообразие политических субкультур и словесных игр. Как говорил исследователь Лиотард, каждый из нас принадлежит одновременно к нескольким языковым меньшинствам, и только тогда, когда ни одно из них не преобладает, можно утверждать, что общество идёт по верному пути. Очевиден тот факт, что в гражданском обществе политический диспут предполагает наличие общего языка, которым могут пользоваться различные сотрудничающие между собой субкультуры с целью предотвращения и разрешения возможных конфликтов. Гражданское общество требует от нас уяснения подробностей некоторых компромиссов, которые постоянно видоизменяются и ставят новые вопросы в рамках политического диспута. ■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Public Administration, The State And The Postmodern Condition*, журнал *American Behavioral Scientist*, выпуск 41, № 1, сентябрь, 1997. Все права принадлежат издателям.)

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОСТУП К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

Стивен Голдберг

Право граждан на получение информации об их правительстве является одним из важнейших условий демократии. Только хорошо информированная общественность может разумным образом выполнять свою обязанность по формированию политики и политических институтов. Если правительство осуществляет

ничивающие право общественности на доступ к такой информации.

На самом деле, широко признаётся тот факт, что общественность имеет право доступа не ко всей имеющейся информации. Нет никакого сомнения в том, что потребность в самоуправлении, строящемся на осведомлённости, и стремление предотвратить коррупцию представляют для общества большую ценность, но дело не ограничивается ими. Кроме того, общество не слишком-

то выигрывает от обнародования любой информации. Так, например, едва ли общественности того или иного государства пойдёт на пользу получение сведений о конкретном размещении его оборонительных систем, а вот угроза национальной безопасности в результате разглашения подобной информации может

этого времени органы государственной власти могли просто-напросто отказать обнародовать огромную массу своих документов. За исключением случаев, когда предприимчивым репортёрам и другим заинтересованным лицам удавалось отыскать те или иные документы или планы, у общественности не было необходимого доступа к информации, находящейся в руках правительства.

Исключением из этого правила является Швеция. Эта страна одной из первых зафиксировала в своей Конституции право граждан на доступ к правительственной информации, и они пользуются им вот уже более 200 лет. Шведский Закон о свободе печати от 1766 г. обеспечил доступ общественности к документальным материалам, хранящимся в государственных архивах. Этот подход по-прежнему остаётся основой шведского законодательства. Он нашёл достойное отражение в конституции страны. Кроме того, шведское законодательство предусматривает целый ряд исключений из сферы применения Закона о свободе печати.

Однако во всех других странах законодательное закрепление этого основополагающего подхода потребовало длительного времени. Самым большим достижением в этой области можно считать принятие в Соединённых Штатах в 1996 г. Закона о свободе информации. За принятием этого закона, регулирующего деятельность федеральных государственных учреждений, последовало введение аналогичных законодательств практически во всех американских штатах, а также в других странах, включая Канаду, Францию, Австралию и Новую Зеландию. С 1996 г. по настоящее время в Закон о свободе информации вносились определённые поправки, и он неоднократно подвергался различным судебным толкованиям. В его нынешнем виде закон заслуживает самого пристального внимания. В нём даётся подробная схема доступа граждан к правительственной информации и указываются обстоятельства, при которых может быть отказано в таком доступе.■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *The Public Access To Government Information*. Все права принадлежат Информационной Службе Соединённых Штатов Америки (United States Information Service)).



свою деятельность в условиях секретности, эти цели становятся недостижимыми. Гласность справедливо пользуется уважением как лекарство от всех болезней общества и экономики. Говорят, что солнечный свет — лучшее дезинфицирующее средство, а электрический — лучший полицейский.

В современных демократических странах общественный доступ к правительственной информации обеспечивается двумя способами. Во-первых, ограничивается возможность правительства подвергать цензуре тех, кто сообщает о его деятельности. Во-вторых, принимаются меры юридического характера, позволяющие частным лицам получать различные правительственные документы. Ни в одном из этих случаев свобода частного лица не является абсолютной. Однако в обоих случаях исходят из весьма серьёзной предпосылки о том, что не следует скрывать от общественности деятельность правительства. В данной статье подробно рассматривается каждый из этих двух способов обеспечения общественного доступа к правительственной информации, а также силы, действующие в обратном направлении и огра-

оказаться вполне реальной.

Разумеется, всегда будет трудно отличить законные требования правительства от сохранения тайны от его незаконных притязаний на поддержание режима секретности. Так, например, случалось часто, когда на многие американские публикации правительство подавало в суд за «разглашение секретной информации». Однако все эти публикации были признаны судьями «невиновными». Эти судебные решения отражают панический страх американцев оказаться каким-либо образом ущемлёнными в получении той или иной информации. Необходимо заметить, что в отличие от США информационные средства других стран, включая СМИ некоторых высокоразвитых держав, проявляют большую осторожность и даже *трусость*, когда заходит речь об опубликовании «секретных» документов, связанных с деятельностью правительства.

Право общественности «быть в курсе дела» представляет собой весьма популярный лозунг. Однако в большинстве демократических стран Запада это право было закреплено в действующем законодательстве лишь во второй половине XX века. До

- С 9 по 26 мая с рабочим визитом в Кишинэу находился Пол ДеГрегорио, эксперт IFES. Во время своего визита он неоднократно встречался с председателем и членами Центральной избирательной комиссии, членами Парламента, представителями некоторых политических объединений, неправительственных организаций, масс-медиа и международной наблюдательской миссии ОБСЕ в Молдове. Пол ДеГрегорио также принял участие в трёх семинарах, организованных в Бэлць (13 мая) и Кишинэу (18 и 20 мая) фондом IFES-Молдова и Лигой в защиту прав человека в Молдове - LADOM. На этих семинарах эксперт проинструктировал 300 местных наблюдателей (студентов, преподавателей, журналистов и т.д.), аккредитованных Центральной избирательной комиссией для наблюдения на местных выборах и консультативном референдуме, назначенных на 23 мая. Все участники семинаров получили брошюру *Гид наблюдателя* и формуляр наблюдателя, разработанные и изданные IFES-Молдова и LADOM.



На снимке: Семинар по инструктированию местных наблюдателей.

- На снимке: Семинар по инструктированию местных наблюдателей.
- 13 мая IFES-Молдова и LADOM организовали в г. Кахул семинар по инструктированию местных наблюдателей. В семинаре участвовало более 25 лидеров местных неправительственных организаций. Они также получили *Гид наблюдателя* и *Электоральный гид*, разработанные и изданные Центральной избирательной комиссией и IFES-Молдова.
- 18 мая по национальному радио было передано интервью с Полом ДеГрегорио. Отвечая на вопросы, эксперт рассказал о роли местных наблюдателей на выборах, а также высказался по различным аспектам законодательства, регулирующего организацию и проведение выборов.
- 21 мая Дорин Тудоран, директор проекта IFES-Молдова, Пол ДеГрегорио и Игорь Боцан, главный координатор программ IFES-Молдова, приняли участие в семинаре по инструктированию международных наблюдателей, организованном миссией ОБСЕ в Молдове. Представители IFES ознакомили участников семинара с различными аспектами организации и проведения местных выборов и республиканского консультативного референдума.
- 23 мая семь сотрудников IFES-Молдова и Пол ДеГрегорио посетили в качестве международных наблюдателей на местных выборах и республиканском референдуме более 65 избирательных участков, расположенных на севере, юге и в центре страны.
- 25 мая IFES-Молдова и LADOM организовали пресс-конференцию, на которой были прокомментированы предварительные результаты местных выборов и консультативного референдума, зарегистрированные местными наблюдателями от LADOM и мобильными группами международных наблюдателей IFES-Молдова. По мнению IFES-Молдова и LADOM, в основном выборы и референдум прошли спокойно и корректно, а различные факты фальсификации и другие нарушения, зарегистрированные местными наблюдателями от LADOM и международными наблюдателями от IFES-Молдова, не повлияли существенно на результаты голосования. В то же время организаторы пресс-конференции подчеркнули, что работники избирательных участков и многие электоральные служащие отнеслись к своим обязанностям со всей серьёзностью и ответственностью. Более чем скромная материально-техническая база выборов не помешала им выполнить свою задачу на высоком профессиональном уровне. В завершение пресс-конференции Пол ДеГрегорио организовал для её участников показ фотографий и диапозитивов, на которых он и международные наблюдатели запечатлели проведение местных выборов и консультативного референдума 23 мая.
- 28 мая представитель IFES-Молдова принял участие в заседании Сертификационной комиссии при Министерстве юстиции.
- 2 июня радиостанция «Antena C» муниципия Кишинэу передала интервью с Игорем Боцаном. 3 и 4 июня та же радиостанция передала две радиопередачи, организованные IFES-Молдова и LADOM под заголовком *Гражданский Голос – радиогид для избирателей*. Эти радиопередачи были посвящены результатам наблюдения на местных выборах и республиканском консультативном референдуме, зарегистрированным местными и международными наблюдателями.
- 4 июня IFES-Молдова и LADOM организовали в Кишинэу семинар по инструктированию местных наблюдателей, которые должны были наблюдать 6 июня проведение второго тура местных выборов.■

АССОЦИАЦИЯ ПРИМАРОВ И МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ АПМС

АПМС является независимой и политически нейтральной общественной организацией.

АПМС обрела статус юридического лица 11 октября 1995 года. Её членами являются примары, избранные официальные лица, государственные чиновники, юристы, экономисты, бывшие примары и др.



Гражданский Голос

Выпуск 5, № 3 (24) Май-Июнь 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 Соединённых Штатов по Международному Развитию USAID

Цели:

- непосредственное сотрудничество с университетами, местными публичными администрациями, группами экспертов, юристами, зарубежными фондами и ассоциациями с целью более глубокого изучения всего, что касается местной публичной администрации;
- выявление причин, мешающих развитию и деятельности местной публичной администрации;
- сотрудничество с СМИ в целях предоставления общественности более конкретной и объективной информации, касающейся местной публичной администрации;
- создание информационного Центра, который занимался бы сбором и хранением подробных сведений о местной публичной администрации в Молдове и за рубежом;
- сотрудничество с различными министерствами, Парламентом и другими правительственными и неправительственными организациями в области совершенствования существующего законодательства, регламентирующего деятельность местной публичной администрации;
- обсуждение законопроектов и выдвижение предложений, связанных с ними;
- разработка законопроектов;
- реализация консультационных микропроектов по финансам и местным бюджетам, урбанизму, социальной защите, экономическому развитию, местной инфраструктуре, экологии.

За период своего существования АПМС получила гранты по реализации следующих мероприятий:

- создание информационного Центра АПМС (финансирование осуществлено фондом SOROS-Молдова);
- проведение в 1998 году 5 региональных обучающих семинаров на тему «Искусство управления местной публичной администрацией», в которых приняло участие более 180 представителей местных органов власти Молдовы, Румынии и Украины (финансирование осуществлено фондом SOROS-Молдова);
- организация и проведение международной конференции «Роль и функционирование местных органов власти в Республике Молдова: меры, требующие своего осуществления после ратификации Европейской Хартии Осуществление автономии местной власти - важный фактор реформы в социальной и экономической областях» (финансирование осуществлено Советом Европы);
- организация и проведение 9-11 апреля 1999 года международного семинара «Выборы и их влияние на общество», в котором приняли участие представители местных органов власти, Центральной избирательной комиссии и местных избирательных бюро, Парламента и Правительства, Совета Европы, международных и местных неправительственных организаций (финансирование осуществлено Советом Европы).■

Адрес: ул. Романэ, 4/1, 94, г. Кишинэу, MD-2005, Молдова,

Тел./факс: (373-2) 54 02 75, 54 48 87, **E-mail:** apm@mic.md

Председатель: Михай Перебинос, **Вицепредседатель:** Николае Гроссу

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