



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

Гражданский Голос

Выпуск 5, № 4 (25)

Июль-Август 1999

Интервью:

Илья Тромбицкий,
Председатель
парламентской комиссии
по сельскому хозяйству,
перерабатывающей
промышленности и
экологии
(стр.2)

Интервью:

Наталья Издебски,
Заведующая секцией
регистрации партий,
социально-политических
и общественных
организаций,
Министерство юстиции
(стр.3)

Интервью:

Игорь Боцан:
Избирательные
реверберации
(стр.4)

КУРОРТНЫЙ ТРИПТИХ

Принятие 31 июля Закона о фондах является одним из немногих существенных шагов, сделанных за последние годы Парламентом Республики Молдова в целях развития третьего сектора. Это нам вдвойне приятно, так как инициатива разработки данного закона принадлежит IFES-Молдова. Если бы и Налоговый кодекс пересмотреть таким образом, чтобы уточнить некоторые неясные детали, касающиеся деятельности фондов, тогда можно будет с уверенностью говорить о создании правовой основы, на которой будет строиться деятельность подобных учреждений, нуждающихся в ней, как в воздухе.

Значительные пробелы, обнаружившиеся после завершения последних общих выборов в органы местной администрации, ещё раз доказали, насколько общество нуждается в свободных и справедливых выборах, являющихся одним из фундаментальных условий для создания демократического климата в стране. Примэрии Кишинэу понадобилось более двух месяцев только для того, чтобы определить состав руководящей команды! Главный примар недвусмысленно дал нам понять, что такое положение создано исключительно по вине членов нового местного совета, организовавших ему бойкот. В свою очередь члены местного совета, избранные путём свободного голосования, возложили всю вину на г-на Урекяна. Трудно разобраться, кто тут виноват. Зато мы точно знаем, что город переживает тяжелейший период, знаем, что он не в состоянии достойно преодолеть обрушившиеся на него энергетические кризисы, знаем, что он неуклонно погружается в хаос. Однако никто не знает, кто на самом деле должен нести ответственность за всю эту неразбериху, царящую в столице на берегу Быка. Создаётся впечатление, что народные избранники заняты больше разделом «зон влияния», чем выполнением обещаний, данных своим избирателям.

Этим летом самая горячая полемика развернулась по проекту Закона о внесении изменений в Конституцию Республики Молдова. Но и здесь больше спорят о перераспределении власти, и меньше — об ответственности. Так же, как ни одна избирательная система в себе не может превосходить остальные, так и какая-то отдельно взятая конституционная система в себе не способна обеспечить самое эффективное решение жгучих проблем. Этот вопрос следует рассматривать в социальном, экономическом, культурном и политическом контекстах. Иначе говоря, всё зависит от менталитета. Будь республика парламентской или президентской, она не сможет избавиться от своих труднейших проблем до тех пор, пока люди ещё будут тешить себя иллюзией, что все вопросы можно решить в одном-двух кабинетах. Коррупция, разъедающая, как ржавчина, весь государственный механизм, может послужить в этом смысле самым наглядным примером. До тех пор, пока каждый смертный, от руководителя страны до последнего пастуха, вместо того, чтобы уважать законы своей страны, будет думать, что только он вправе решать, что морально, а что аморально, коррупция будет процветать. В таких случаях ему надо напомнить, что подобные жизненные концепции неминуемо открывают менее радужные перспективы.

Чем полемизировать до бесконечности о том, какие руки можно считать "чистыми", и кто из народных избранников является или не является их обладателем, лучше, наконец, осознать, что тогда, когда попирается закон, наручники должны быть надеты на любые руки, независимо от того, носят ли они золотые часы «Rolex» или часы марки «Победа». ■

Ionu Tudoran

Информационный
буллетень



Moldova

Унас пока ещё нет своих национальных фондов...

Гражданский Голос: *Уважаемый Илья Тромбицкий, 30 июля Парламентом был принят Закон о фондах. Какова роль этого законодательного документа в процессе развития общественного сектора в Молдове?*

Илья Тромбицкий: Как известно, в высокоразвитых странах многие неправительственные организации (исключая партии, религиозные и профсоюзные организации) осуществляют свою деятельность в качестве фондов и общественных объединений. Так как в бывшем СССР не существовало подобных фондов, и сам термин "фонд" был не в ходу, сейчас он с трудом прокладывает себе дорогу к юридическому и социальному признанию, которого заслуживает в полной мере. Сейчас люди знают, что и в Молдове есть фонды, и свободно оперируют этим термином. Однако на самом деле это не фонды, а всего лишь простые общественные объединения, если судить по тому, каким образом они были учреждены и зарегистрированы. Они только называются фондами, как, например, фонд «Viito-rul». Иначе и быть не могло, так как до сих пор мы не имели закона, который официально установил бы различие между общественным объединением и фондом.

В нашем обществе уже чувствуется острая потребность в некоммерческих организациях, которые не имеют своих членов, и чья деятельность была бы направлена на достижение общественно-полезных целей. Обществу нужны такие организации, которые существовали бы и функционировали в результате решения их учредителей — юридических и физических лиц.

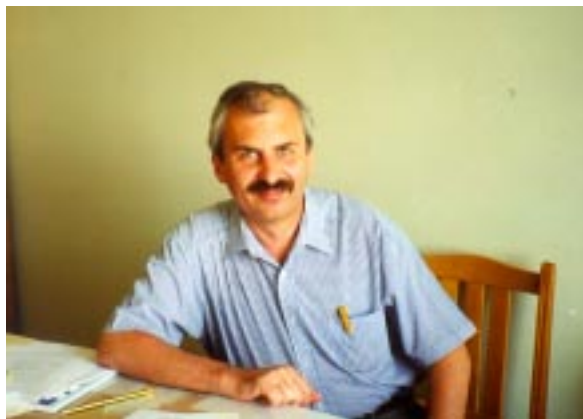
В Молдове работают несколько организаций, которые полноправно называются фондами, как, например, американский фонд SOROS, вернее, его филиал. Он возглавляется единственным основателем, американским гражданином, живущим в США. У нас пока ещё нет своих национальных фондов, которые были бы учреждены и спонсированы гражданами Молдовы, и которые осуществляли бы свою деятельность согласно модели, принятой во всех цивилизованных странах. Когда там основывается какой-нибудь фонд, обязательства основателя/основателей ограничиваются регистрацией устава, вложением денег, необхо-

димых для функционирования данной организации, и назначением членов совета директоров. С этого момента фонд существует независимо и действует согласно положениям устава под прямым руководством совета директоров. Фонд будет преследовать цели, ради которых он был основан. Эти цели или задачи могут быть связаны с защитой окружающей среды, улучшением положения малоимущих слоёв населения, решением других социальных проблем, как, например, борьба со СПИДом и т.д. Хотелось бы ещё раз напомнить, что подобных национальных организаций в Молдове пока нет.

ГГ: *В какой мере Закон о фондах сможет способствовать появлению и развитию национальных фондов?*

ИТ: В Молдове уже появились богатые люди. Я не исключаю того факта, что среди них есть патриоты, искренне желающие сделать что-нибудь полезное для общества, не преследуя при этом каких-либо политических интересов. К сожалению, в данный момент они не обладают юридическими возможностями делать это цивилизованно и с большей пользой для общества. Конечно, они дают от случая к случаю определённые суммы в благотворительных целях, кому-то помогают то там, то здесь. Однако они не создают фондов, которые носили бы, например, их имя, и которые они периодически финансировали бы и назначали бы в качестве руководителей людей честных и надёжных, не замешанных в финансовых махинациях.

Хочу ещё раз отметить: богатые люди не могли этого делать, потому что до сих пор у нас не было никакого закона, позволяющего развернуть благотворительную деятельность. Поэтому принятый недавно Закон о фондах призван предоставить цивилизованную юридическую основу, необходимую для создания и развития национальных фондов. Помимо этого данный закон предоставляет законодательную основу, которая необходима международным фондам или их филиалам для развёртывания своей деятельности на территории нашей страны. В принципе Закон об общественных объединениях так или



иначе регламентировал эти проблемы, но Закон о фондах позволит международным фондам или их филиалам пройти процедуру регистрации в Молдове легче и быстрее, чем раньше.

Во многих западных странах законодательство позволяет фондам развернуть определённые виды экономической деятельности, в результате которой доходы направлены исключительно на выполнение уставных положений. Наш закон о фондах регламентирует и этот вопрос, однако принципы точного выполнения этих положений должны быть включены и расширены в Налоговом кодексе. Кстати, он также требует улучшения в этом направлении.

Любое общественное объединение может стать фондом, если оно того захочет. Однако организация, которая была зарегистрирована как фонд, не имеет права становиться общественной организацией. Она может только объединиться с другим фондом, преследующим те же цели.

Для того, чтобы фонды, поставившие перед собой цели общественно-полезного характера, смогли добиться признания, а также воспользоваться определёнными фискальными льготами, они, так же, как и все общественные организации, должны пройти процедуру сертификации в Сертификационной комиссии при Министерстве юстиции.

Насколько популярен будет Закон о фондах среди людей, имеющих финансовые и материальные возможности для осуществления благотворительной деятельности и достижения общественно-полезных целей, настолько зрелым окажется гражданское сознание деловых людей Молдовы. Неправительственным организациям выпадает задача разъяснить деловым людям, почему такой род деятельности выгоден и для них, и для общества в целом.

ГГ: *Благодарим Вас. ■*

29 июля 1999, Кишинёу.

... «подкладка» фондов состоит из «пассивного» элемента - капитала

Гражданский Голос: *Насколько важен Закон о фондах для дальнейшего развития третьего сектора в Молдове?*

Наталья Издебски: Прежде чем ответить на этот вопрос, хотелось бы сначала рассказать коротко о том, как появился этот закон. Первоначальный проект Закона о фондах был разработан IFES-Молдова. Однако некоторые государственные учреждения, включая Министерство юстиции, сочли необходимым значительно улучшить этот законопроект. По инициативе Министерства юстиции и при финансовой поддержке фонда SOROS-Молдова была сформирована рабочая группа, члены которой интенсивно работали над окончательным вариантом законопроекта. В эту группу входили Виктор Волчински, Галина Бостан и Илья Тромбицкий, которые представили Парламенту в порядке законодательной инициативы новый проект Закона о фондах. Законопроект был принят в первом чтении в 1997 году.

Перед принятием во втором чтении новый законопроект был широко обсуждён в рамках двух «круглых столов», организованных фондом SOROS-Молдова. В обсуждении законопроекта участвовали представители неправительственных организаций (НПО) и эксперты в данной области. После тщательного проведения анализа всех поступивших замечаний и предложений законопроект был вновь представлен в Парламент для принятия во втором чтении.

Бесспорно, окончательное принятие этого закона существенно улучшает и дополняет наше законодательство, что представляет огромную важность для регулирования деятельности третьего сектора. Более того, выработка и принятие законодательного документа, регламентирующего деятельность фондов, были предусмотрены в статье 5 Закона об общественных объединениях. Поэтому Закон о фондах стал своего рода двойной победой для всего неправительственного сектора Молдовы.

До вступления в силу Закона об общественных объединениях деятельность НПО регулировалась соответствующим Регламентом об общественных объединениях, принятым по решению Правительства от 08.09.92. Этот регламент способствовал учреждению фондов, но не проводил никаких разграничений между общественными объединениями и фондами.

Закон об общественных объединениях давал определение фонду как организационно-юридической форме общественного объединения, что не отражало верно юридическую природу фондов. В отличие от организаций, являющихся по своей сути объединением физических лиц, фонды представляют объединение капиталов. В основе общественных объединений лежит живой, человеческий фактор, в то время как «подкладка» фондов состоит из «пассивного» элемента - капитала. Поэтому методы жизнедеятельности общественных объединений всегда будут отличаться от характера функционирования фондов. Например, профиль деятельности, разворачиваемой общественными объединениями, можно легче изменить в зависимости от необходимости момента. Могут быть внесены быстро и некоторые изменения в уставе объединения, в его рабочей программе и т.д. Что касается фондов, то тут всё обстоит не так просто: воля основателя фонда выражена в его уставных положениях, и если даже основатель исчезает, изменения в уставе фонда могут быть внесены лишь с разрешения судебных инстанций. В данном случае закон касается достояния, предназначенного для реализации целей, указанных основателем фонда в уставе. Когда речь идёт об общественных объединениях, закон относится в основном к группе индивидов, которые учреждают данное объединение.

Должна отметить, что Закон о благотворительности и спонсорстве позволял лишь частично учреждать



благотворительные фонды, которым согласно статье 5 было дано определение как форме благотворительных организаций, чьё достояние состоит из финансовых и материальных средств их основателей. Поэтому Министерство юстиции регистрировало их до сих пор как благотворительные фонды. На сегодняшний день зарегистрировано 70 фондов, однако их большая часть в действительности является общественными объединениями, чьё достояние оценено ниже размеров, установленных Законом о фондах. Согласно положениям данного закона все фонды, зарегистрированные до его вступления в силу, обязаны перерегистрироваться в течение одного года. Некоммерческие организации, которые не являются фондами, но в чьём названии содержится слово «фонд», обязаны исключить его из своего названия также в течение одного года.

ГГ: *Какова сумма первоначального уставного капитала, необходимого для учреждения фонда?*

НИ: Капитал/достояние состоит из финансовых и/или материальных средств, переданных фонду его основателем, которые оцениваются в размере не менее 200 минимальных зарплат. Более того, достояние фонда не может быть использовано в интересах его основателя/ей, членов руководящих органов фонда и его служащими.

ГГ: *Благодарим Вас.■*

10 августа 1999, Кишинёу.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ РЕВЕРБЕРАЦИИ

Игорь Боцан

Избирательную реформу, начатую в 1993 году, по-видимому, ожидает та же участь, которая постигла реформы в других областях социально-экономической и политической жизни. Обсуждения по изменению избирательной системы до сих пор ещё не утихли, более того, они сильнее разгораются в период проведения избирательной кампании, и после её завершения. Так случилось и с выборами в местные органы самоуправления. Целый ряд политических формирований, таких как, Христианско-демократический народный фронт (ХДНФ), Национал-либеральная партия (НЛП), Партия коммунистов (ПК), Социально-политическое движение «Plai natal» и Национальная комиссия по внесению изменений в Конституцию (НКВИК) выступили с различными инициативами по пересмотру некоторых положений существующего законодательства.

Избирательная система является ничем иным, как механизмом избрания представителей, которым суверенный народ доверяет власть. Выбор системы соответствует нахождению компромисса между наиболее полным представительством политических направлений и территорий с одной стороны, и эффективностью деятельности законодательного корпуса, с другой.

Было бы полезно проследить, в какой мере критерии представительства и эффективности были соблюдены при принятии избирательного законодательства, и в какой мере учитываются эти критерии сейчас, когда предлагается внесение изменений. Во всяком случае, Закон о выборах в Парламент, принятый в 1993 году, на первый взгляд учитывает полностью все вышеназванные принципы. Действительно, основными положениями этого закона стали следующие: установление количества депутатов (которое было сокращено от 380 до 104); проведение выборов в многомандатных избирательных округах на основе партийных списков; совпадение границ избирательных округов с границами уездов; включение независимых кандидатов в избирательный бюллетень наравне с партиями, блоками и социально-политическими организациями. Позже, в 1994 году новая Конституция внесла принцип представительного мандата для депутатов, аннулируя императивный мандат. С логической точки зрения все эти нововведения были частью стройной системы. К сожалению, эта логика опережала тогдашние реальности. Если вспомнить, что в тот период широко обсуждалась и подчёркивалась

крайняя необходимость в осуществлении реформы местной публичной администрации, а также передача органам самоуправления реальных полномочий и соответствующих ресурсов, то можно заметить, что избирательную реформу 1993 года планировалось органически связать с реформой местной публичной администрации. Эти реформы позволили бы чётко распределить обязанности властей различных уровней по решению местных и общенациональных проблем, а также оправдать переход к пропорциональной избирательной системе. Не было никакого смысла в сохранении старой мажоритарной избирательной системы, согласно которой депутат мог быть избран примерно 7000 избирателями из 5-7 населённых пунктов. Обычно кандидаты в депутаты национально-го законодательного органа выступали с программами, которые по своей сути относились больше к компетенции местных органов самоуправления (ремонт дорог, строительство детских садов и т.д.). Именно это стало поводом для горячего обсуждения проблемы тесных взаимоотношений избранных в одномандатных округах депутатов с избирателями, которые имели право отзыва своих избранников, если те не выполняли своих предвыборных обещаний.

Согласно новой избирательной системе границы избирательного округа должны соответствовать границам территории с чёткими демографическими, социально-экономическими и административными (уездными) параметрами. Новая система также устанавливала, что для обеспечения максимального представительства политических направлений выборы должны проводиться на основе партийных списков. К сожалению, затягивание реформы местной публичной администрации, а также проблема Приднестровья превратили концепцию 1993 года в некоего мутанта, чьи негативные характеристики не могут быть не отмечены: один национальный избирательный округ; партийные списки, составленные одним лишь центральным руководством партий; введение четырёхпроцентного порога для независимых кандидатов (после принятия Кодекса о выборах). Последствия этих изменений, вызвавшие недовольство многих, не заставили себя долго ждать. Они вылились в полное пренебрежение территориальным представительством в пользу исключительно политического представительства, в результате чего примерно 2/3 депутатов представляют столичную политическую элиту; устранение местной политичес-

кой элиты и установление авторитарного внутрипартийного руководства; ограничение доступа в Парламент независимых кандидатов. Поэтому вовсе не случайными являются настойчивые предложения (в частности, СПД «Plai natal») по замене актуальной избирательной системы, ориентированные на учреждение второй палаты Парламента, в которой были бы представлены территории.

Предложение НКВИК заменить актуальную избирательную систему мажоритарной системой основывается на том, что она обеспечивает более тесные отношения между избирателями и их избранниками. Проблема в том, как установить и развить такие отношения. В частности, что произойдёт в случае, если избиратели окажутся недовольными деятельностью своего избранника? НКВИК не сделала никакого предложения по внесению изменений в статью 68 Конституции, которая устанавливает, что всякий императивный мандат недействителен. Таким образом, избиратели не могут воспользоваться механизмом отзыва. В случае нарушения закона депутаты также, как и все остальные граждане, будут нести лишь уголовную и административную ответственность. Из этого следует, что единственным наказанием, которое могут применить избиратели по отношению к своему избраннику, является ... отказ от его переизбрания на следующих выборах. Но подобное наказание очень характерно и для нынешней системы, когда избиратели не голосуют больше за партию, которой доверяли раньше, и которая не смогла оздоровить социально-экономическое положение. Правдой является то, что некоторые группы обанкротившейся партии могут «перекраситься» и появиться под другими знамёнами. Однако правдой является и то, что однажды скомпрометированный кандидат может появиться в качестве конкурента на выборах в другом избирательном округе, в котором все его «подвиги» никому не известны. Из этого следует, что надежды на установление более тесных отношений между электоратом и его представителями при одномандатной избирательной системе могут стать напрасными. К тому же существует опыт Верховного Совета, избранного в 1990 году на основе одномандатных выборов. Все хорошо помнят, как этот законодательный орган самораспустился в 1993 году, оказавшись неспособным решить проблемы, вставшие перед ним.

Могут возникнуть и другие проблемы. Многие анализы подтверждают, что

предвыборные программы кандидатов в одномандатных избирательных округах являются в большей степени популистскими. Это может стать очень серьёзным препятствием для принятия некоторых непопулярных, но крайне необходимых нормативных документов. Поэтому если будет принята мажоритарная избирательная система, было бы логично поддержать предложение НКВИК о делегировании законодательных полномочий и о принятии ответственности Правительством. Следствием сокращения количества депутатов до 70 человек станет расширение границ избирательных округов. Опыт показывает, что в результате такого расширения голос избирателя переходит от физического лица к символу. В последних двух парламентских избирательных кампаниях 1994 и 1998 годов в национальном избирательном округе не был избран ни один независимый кандидат. На последних местных выборах конкретные лица получили 2 % голосов в уездных округах и 5 % голосов в местных. Что бы ни говорили сторонники мажоритарной системы о предпочтении избирателей голосовать за конкретных лиц, статистика показывает, что в условиях, в которых в одном и том же избирательном бюллетене фигурируют названия партий и имена конкретных лиц, избиратель твёрдо голосует за партию. Правда, кандидаты, имеющие самые большие шансы, предпочитают фигурировать во главе партийных списков, и никак не стоят особняком. На то и даётся кандидату право, чтобы выставить свою кандидатуру, как ему захочется. Точно так избирателю даётся право голосовать за того, кого он считает лучшим. Основной аргумент в пользу сокращения числа депутатов имеет скорее статистический характер. В качестве примера приводится тот факт, что в странах западной демократии один депутат представляет примерно 50 000 избирателей, в то время как у нас – всего лишь 24 000. И всё же не мешало бы правильно сопоставить данный количественный фактор с другими факторами. Несмотря на то, что Молдова является маленькой страной, она так же, как и большие страны, нуждается в хорошо развитом законодательном органе, поэтому количественный фактор не является предопределяющим. Думается, что наш Парламент пока неплохо справляется со своими основными обязанностями. Согласно некоторым статистическим данным 70 % депутатов стало инициаторами или соавторами законодательных актов. Правда, инициатором около 80 % представленных на рассмотрение Парламенту законопроектов было Правительство, но это вполне нормальное явление.

Если мы выберём мажоритарную избирательную систему, останется неразрешённой проблема представительства избирателей Приднестровья. Проект по внесению изменений, предложенный НКВИК, не предусматривает того, что определённое количество мест в Парламенте может быть зарезервировано для его окончательного набора в результате частичных выборов тогда, когда появится такая возможность. В этом случае неплохо бы изучить опыт Греции. В статье 51 Конституции этой страны говорится, что количество членов Палаты депутатов установлено законом, однако это количество не должно составлять менее 200 или более 300 человек.

Мы уже смогли убедиться в том, что и актуальная избирательная система, и мажоритарная система, предложенная НКВИК, имеют множество недостатков, поэтому предложение христианских демократов о введении смешанной избирательной системы кажется вполне резонным компромиссом. По их мнению, это позволило бы сохранить роль партий в политической жизни и одновременно предоставить шанс тем, кто хочет сделать свой выбор в пользу конкретного лица. Если такая система будет принята, количество мандатов, предоставленных партийным спискам, сократится вдвое. А если будет принято и предложение НКВИК о сокращении состава депутатов до 70 человек, то на партийные списки придётся лишь 35 мандатов. Поэтому логично и предложение повысить порог представительства партий, так как цена одного мандата будет равна 2-3 % голосов, а не 1 %, как это происходит сейчас. Но есть ещё одна проблема, связанная с введением смешанной системы, а именно: хорошо ли позволять кандидатам конкурировать одновременно в одномандатных округах и в национальном округе на основе партийных списков? В России, например, эта практика вызвала множество дискуссий как теоретического, так и практического характера. Партийные лидеры конкурируют на выборах в одномандатных избирательных участках, и в то же время стоят во главе партийных списков, выполняя функции локомотива, «тянущего» за собой товарищей по списку. Поэтому нет никаких гарантий, что введение смешанной системы устранил все проблемы. Она может смягчить недостатки пропорциональной и мажоритарной систем, но не может устранить их окончательно.

Наконец, заслуживают внимания и предложения, сделанные ранее НЛП на одной из пресс-конференций. Предложение, получившее наибольший резонанс, касалось введения императивного мандата. В его основе лежал аргумент в пользу необходимости повышения от-

ветственности депутатов перед собственной организацией с тем, чтобы помешать им легко «мигрировать» из одной партии в другую. Трудно угадать, поддерживают ли национал-либералы идею о введении мажоритарной системы. Если нет, тогда их предложение относится к императивному мандату для партий. Это уже не является новостью. В избирательной кампании 1998 года подобное предложение было выдвинуто лидером Партии коммунистов. Напротив сторонники *совета с народом* обвиняют партийных лидеров в том, что те не доверяют народу. Проблема в том, что они не доверяют даже своим собственным коллегам.

Однако самая большая проблема заключается в том, что Совет Европы настоячиво рекомендует пост-коммунистическим странам не вводить императивный мандат, чтобы избежать диктатуры одной партии, получившей на выборах абсолютное большинство голосов. Вероятно, у либералов достаточно развито воображение, чтобы представить себе дальнейший сценарий развития демократии в Молдове в случае, если Конституция, принятая спустя полгода после проведения выборов в 1994 году, узаконила бы императивный мандат. Остальные предложения либералов являются ничем иным, как реверберациями предложений, сделанных в период предыдущих избирательных кампаний.

К сожалению, во всём этом потоке отсутствует предложение о возврате к пропорциональной системе, применяемой в округах, как это предполагалось сделать в 1993 году. Кажется, ничто уже не препятствует этому: полным ходом идут местная и административно-территориальная реформы. Поэтому мы считаем, что возврат к варианту 1993 года, возможно, обеспечил бы более тесную связь избирателей со своими представителями, сохраняя при этом роль партий и способствуя демократизации внутрипартийных отношений. Но главное преимущество этой системы заключается в том, что она предоставляет возможности для широкой демократизации выборов и постепенного воспитания электората. Эту перспективу можно было бы удачно объединить с предложением о сокращении количества депутатов. Например, после проведения нескольких избирательных кампаний можно было бы ввести преференциальное голосование, предоставив избирателю право выразить не только свою политическую волю, но и самому участвовать в упорядочении имён кандидатов в партийных списках. Если в списках 12 избирательных округов фигурировали бы 5-7 кандидатов, это не было бы столь сложно.■

НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В США

Стефан Г. Брайер

В США независимость судебной системы поглощена в ряде учреждений, предназначенных для вынесения судьями приговоров и решений в соответствии с законом. Судебные решения и приговоры не должны зависеть от личных или чьих-либо интересов, включительно тех, которые преследуются ветвями власти. Компонентами судебной независимости являются следующие: 1) конституционная защита, которой пользуются американские судьи; 2) независимое администрирование судебной системы корпорацией судей (магистратура); 3) постоянный контроль судей и применение к ним жёстких санкций в случае несоответствующего поведения; 4) манера, в которой рассматриваются конфликты по интересам; 5) принятие справедливых и эффективных судебных решений. Взятые в одно целое, все эти компоненты обеспечивают независимость судебной системы, которая служит основой для любого общества, руководствующегося принципами верховенства закона.

Очень часто наблюдается существенное различие между демократической избранной формой управления и демократическим управлением. После выборов начинается трудная миссия управления в соответствии с принципом верховенства закона. Обязанности честного применения и соблюдения законов выпадают группе про-

ному случаю решения? Кто решает, было ли судебное решение принято в соответствии с конституцией или с каким-то прецедентом судебного решения? Все эти вопросы далеки от того, чтобы быть академическими. В демократическом обществе судьи берут на себя ответственность не только за лишение свободы и даже жизни подсудимого, но и за формирование у общества отношения к его фундаментальным проблемам. Например, последние решения Верховной судебной палаты США были приняты по вопросам об аборт, дискриминации, торговле, трудовых контрактах, посягательстве на интеллектуальную собственность и т.д. Все эти сотни тысяч решений, которые принимаются более и менее крупными судебными инстанциями Соединённых Штатов, в какой-то мере влияют на жизнь американских граждан.

Не надо забывать и о том, что за так называемым безличным характером каждого вынесенного приговора

служит своего рода мостиком между теорией и практикой.

Фундаментом судебной независимости в США служит защита, гарантируемая судьям статьёй 3 Конституции, на основе которой была образована федеральная магистратура. В этой статье оговорены следующие положения: 1) федеральные судьи сохраняют своё рабочее место, если «подают пример достойного поведения», при этом «они получают такое жалование за свой труд», которое «не может быть сокращено за весь период их деятельности»; 2) ни Конгресс, ни Президент страны не имеют права воздействовать на ход судебного процесса и его результаты, угрожая отставкой судей или сокращением их заработной платы. Судьи защищены от увольнения до тех пор, пока «подают пример достойного поведения», но этот механизм применяется и к другим официальным лицам федерального ранга.

Согласно той же статье судьи являются «государственными чиновниками», которые могут быть отправлены в отставку за «предательство, коррупцию и другие тяжкие преступления». В подобных случаях официальным инициатором отставки является Конгресс, но её можно добиться лишь с согласия обеих палат. Сначала Конгресс обязан предоставить Сенату обвинительное заключение, после чего Сенат изучает дело и принимает решение по осуждению или оправданию обвиняемого (который может быть высоким должностным лицом или судьёй) двумя третями голосов.

С момента создания американской судебной системы prerogative отставки крупных государственных чиновников и судей была использована довольно редко. Обычно подобные санкции были применены к судьям, которые нарушали требования «достойного поведения». Но Конгресс и Сенат исследуют лишь самые крупные и серьёзные факты злоупотребления служебным положением. Остальными случаями «недостойного» поведения занимается дисциплинарная судебная система, которая администрируется самими судьями.■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Judicial Independence In The United States of America*. Все права принадлежат Службе информации США (United States Information Service)).



фессиональных юристов: прокурорам, адвокатам и судьям. Однако та роль, которую играют судьи, и обязанности, которые они исполняют, являются постоянным источником возникновения противоречий. Какими полномочиями обладают судьи при рассмотрении и отмене решений, принятых другими ветвями власти? Могут ли судьи быть независимыми, если их деятельность и их бюджеты контролируются единственным институтом исполнительной власти? Как можно оградить их от внешнего политического давления при рассмотрении какой-то конфликтной ситуации и принятии по дан-

скрывается личный характер судьи. Это накладывает на приговоре свой характерный отпечаток, выраженный определёнными психическими и даже физиологическими чертами. В США судья является одновременно и толкователем законов, и администратором рабочего персонала, он также влияет на решение некоторых важных социальных проблем. Судья постоянно находится на виду у американской общественности. Неся бремя множества обязанностей, американский судья всех уровней - местного или федерального - является активным проводником демократических ценностей. Он

СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЯХ

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

Поток более или менее тяжких обвинений, жалоб и инсинуаций, которые так характерны для избирательных кампаний, пробуждает в избирателях (особенно в странах, переживающих переходный период) глубокое чувство цинизма — одно из основных проявлений политического недовольства. Нас должно обеспокоить то, что такая реакция ведёт к общему недоверию к данной политической системе и вымачивает дорогу к власти для горячих голов, размахивающих знамёнами хваленной железной руки. Любая, пусть самая искренняя попытка правительства искоренить бедность или остановить рост преступности может обернуться для него и для всего общества провалом, так как бактерии цинизма успели проникнуть в сознание людей довольно глубоко. В условиях подавляющей нищеты, на фоне которой процветают и ломаются от богатства «элитные» островки, все усилия руководителей будут рассматриваться не иначе, как проявление лицемерия и цинизма по отношению к гражданам. И ещё более издевательски будут выглядеть различного рода благотворительные шоу, на которых с такой помпой раздаются малые крохи, являющиеся на самом деле лишь частичкой того, что нагребано у самого народа.

Обычно в таких условиях граждане, питающие по отношению к любым правительственным начинаниям откровенный политический цинизм (хотя и само правительство далеко от того, чтобы сгорать от любви к своему народу), следят редко за прессой или вовсе не делают этого. Они сознательно отстраняются от участия в политическом процессе, считая его абсолютно бесполезным для своей жизни. Вместе с тем было бы рано категорически утверждать, что одни лишь условия порождают политический цинизм, из-за чего гражданин и равнодушен к прессе. Существует много примеров, доказывающих, что живой интерес граждан к информационным средствам углубляет знание политической жизни и активизирует политическое участие.

Цинично настроенные граждане культивируют в себе глубокое недоверие по отношению к правительственным учреждениям, а такая позиция ведёт лишь к болезненному сознанию своей полной беспомощности и неверию в то, что можно повлиять каким-либо образом на действия правительства. По мере того как нищета вокруг растёт, гражданин всё больше убеждается в том, что правителям, будь они коррумпированы или не-

компетентны, нельзя доверять и цыплёнка, не то что управлять государством. Результатом этого являются отсутствие политической эффективности, болезненное и унижительное чувство собственного бессилия. По иронии судьбы, доверие граждан к правительственной власти падает пропорционально растущему числу проводимых выборов, которые неспособны изменить положение. Многие эксперты отмечают, что избиратели, в особенности молодые, попадают в ловушку или, иначе говоря, в замкнутый круг, в котором эффективность под растущим давлением цинизма существенно падает, в результате чего появляется политическая апатия.

Много говорилось о воздействии избирательной кампании, основанной на предвыборной антирекламе, на политическое участие и демократические процессы в целом. Многие аналитики отметили, что результатом предвыборной антирекламы явился маленький процент проголосовавших граждан и ... политическая апатия. Но есть и такие исследователи, которые утверждают, что далеко не всё обстоит таким образом. По их мнению, политический негативизм — это своего рода обоюдоострый нож, а средства массовой информации используются как важный посреднический инструмент. Говоря о негативных тактиках избирательной кампании, аналитики утверждают, что вообще граждане не приветствуют политическую антирекламу, считая её неинформативной, незтичной и лживой. Предвыборная антиреклама вызывает также пренебрежительное отношение к некоторым действительно важным сообщениям, сделанным в ходе кампании.

Если негативизм ослабляет интерес и внимание избирателя к освещению избирательной кампании, это может отрицательно сказаться на процессе принятия политических решений. Чем выше интерес граждан к политическим делам, тем чаще они прибегают к услугам СМИ. Активные поиски направления должны быть сознательными, а это предполагает некоторые усилия в ориентировании. Помимо того, что негативизм по отноше-

нию к масс-медиа уничтожает веру гражданина в силу своего голоса (следовательно, число голосующих граждан уменьшается), он ещё и отталкивает его от прессы, значительно сокращая и без того узкий политический кругозор. Это ведёт к полному незнанию политических реальностей и торпедирует всякое участие в общественно-политической жизни



ни страны. Если даже гражданин и выдерживает те потоки грязи, которые выплёскиваются конкурентами друг на друга в печати, это обязательно накладывает негативный отпечаток на его политическом мировоззрении, всё чаще пробуждая в нём циничное отношение к политическим дрязгам, свидетелем которых он является. Однако пусть негативизм и отстраняет граждан от средств информации и разных политических пристрастий, искренних или продажных, свободных или "из-под палки", это всё же ещё не означает, что граждане окончательно отказываются от участия в политических процессах. Напротив, иногда в настроениях граждан можно заметить и обратный эффект: они толпами являются на выборы больше для того, чтобы выразить своё недовольство наиболее одиозными, по их мнению, политическими избранниками, чем проголосовать за тех, чьи сладкоречивые и маловыполнимые обещания способны произвести впечатление разве что на самых наивных. Речь идёт о так называемом *голосе протеста*, характерном в основном для тех стран, которые надолго застряли в лабиринтах переходного периода. ■

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

КАК БОРОТЬСЯ С КОРРУПЦИЕЙ В ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ?

Джереми Поп

Общий анализ неудач и успехов, достигнутых в борьбе с коррупцией, выявляет следующие проблемы:

1) границы власти: новая администрация хочет эффективно и энергично бороться с коррупцией, но ей мешает унаследованная коррумпированная бюрократия, которая блокирует все усилия, направленные на изменение ситуации;

2) отсутствие реального желания у высших эшелонов власти бороться с коррупцией: без конкретных дел, доказывающих искреннее желание руководителей искоренить коррупцию, они никогда не заслужат доверия граждан. Для этого необходимо пользоваться моральным авторитетом и обеспечивать верховенство закона в наказании коррупционеров;

3) множество амбициозных и пустых обещаний, заведомо невыполнимых, ведёт к утрате доверия граждан к руководителям;

4) реформы в области предупреждения коррупции не скоординированы: никто не берёт на себя главную ответственность за проведение реформ, и никто по-настоящему не заботится о них;

5) эти реформы основаны в большей степени на «корректности и честности» тех, кто призван обеспечивать соблюдение закона: это ведёт к репрессивным действиям, злоупотреблению властью и возникновению новых форм коррупции;

6) эти реформы «не беспокоят» крупных воротил из высших эшело-

нов власти и направлены прежде всего против «мелкой сошки»: если закон применяется неправильно или несправедливо, он теряет в глазах населения всякий авторитет, и в будущем граждане будут делать всё возможное, чтобы обходить его как можно чаще;

7) факт, выраженный тем, что неудачу потерпело не только внедрение механизмов, которые продолжили бы своё функционирование и после ухода с политической арены тех, кто проводил эти реформы, но и само вовлечение представителей гражданского общества и частного сектора в борьбу с коррупцией.

Все общества относятся к «системе национальной целостности», но идея, заключающаяся в том, что различные элементы данной системы (гражданское общество, средства массовой информации, различные государственные учреждения и т.д.) в совокупности образуют одно целое, достаточно нова. Каждый элемент взаимосвязан с остальными или с некоторыми из них.

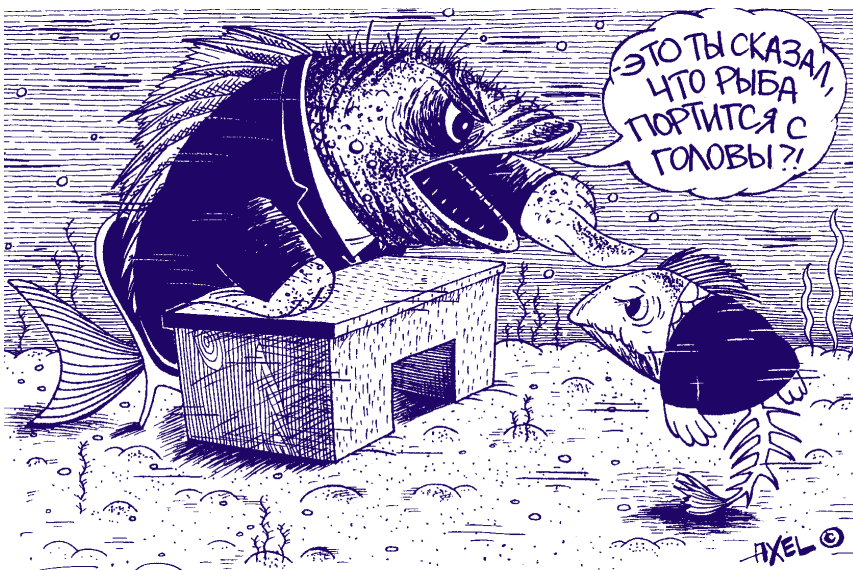
Если эта система находится в полной зависимости от нескольких «китов», она становится очень уязвимой и сохраняет все шансы провалиться. Такая система обычно функционирует недолго. Примером могут послужить чистки, проводимые военными режимами в результате свержения коррумпированных гражданских правительств. Такой «подход» к решению проблемы представляет новый метод установ-

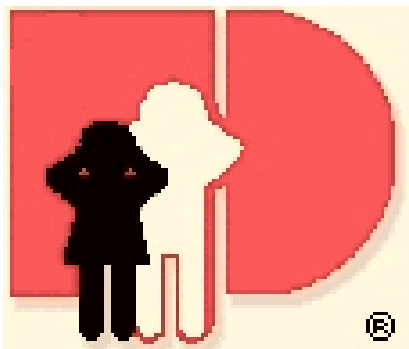
ления «диагноза» и помогает найти новые «средства лечения». Вместо того, чтобы анализировать каждое учреждение по отдельности (например, суд) и основываться на одной лишь программе реформы, было бы лучше проанализировать всю совокупность отношений между государственными учреждениями. Например, каково значение «чистой» судебной системы, готовой обеспечить самое строгое соблюдение закона в то время, когда коррупция уже пустила глубокие корни среди полицейских, следователей и прокуроров?

Настоящие «столпы» национальной системы целостности будут варьировать между различными типами общества. Одни окажутся более устойчивыми, другие – менее. Но общество всегда будет стараться компенсировать недостатки системы созданием некоторых новых учреждений, которые были бы способны обеспечить её функционирование. Например, в Сингапуре отсутствие реальной свободы печати компенсируется деятельностью очень активного и требовательного комитета по борьбе с коррупцией.

Экономические последствия растущей коррупции и тенденции к большей демократизации всё чаще заставляют официальных избранников и государственных чиновников занимать более ответственную позицию по отношению к исполнению своих прямых обязанностей. Несмотря на то, что лёгких путей борьбы с коррупцией не бывает, и каждая страна уникальна в том, что касается её истории, культуры, политической системы и этапа экономического и социального развития, на котором она находится, всё же национальные системы целостности объединены между собой рядом общих черт и полученных уроков. Соответствующие выводы из этих уроков могут сделать все, кто искренне желает обеспечить своей стране экономическое, социальное и культурное процветание. ■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы Transparency International Organization Promotes A Holistic Approach To Contain Corruption, журнал Public Management Forum, выпуск V, № 2, март-апрель, 1999. Все права принадлежат издателям.)





DEFENCE FOR CHILDREN INTERNATIONAL – DCI

МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ В ЗАЩИТУ ДЕТЕЙ

является независимой неправительственной организацией. Она была создана в 1979 году, который был объявлен Международным годом ребёнка. Главной целью DSI является практическая и систематическая защита прав детей.

Задачи:

- информирование международной общественности через средства массовой информации о ситуации, связанной с проблемами соблюдения прав детей;
- внедрение и применение самых эффективных средств по защите прав детей в конкретных ситуациях.

Для выполнения этих задач DCI осуществляет следующие мероприятия:

- расследует в качестве независимого агентства факты грубого нарушения прав детей;
- исследует самостоятельно или совместно с другими организациями глобальные проблемы, о которых международное сообщество пока недостаточно информировано, как, например, сексуальная эксплуатация детей, условия тюремного заключения подростков и т.д.;
- предпринимает конкретные меры по улучшению положения детей, чьи права были нарушены, а также привлечению к ответственности лиц, виновных в этих нарушениях;
- мониторинг и анализ методов, при помощи которых применяются международные стандарты соблюдения прав детей;
- вырабатывает предложения по совершенствованию международных стандартов в области соблюдения прав детей;
- сотрудничает на национальном, региональном и международном уровнях с целью более эффективного решения проблем, с которыми сталкиваются дети;
- координирует деятельность специалистов в области юриспруденции и социальной защиты, которые изучают и освещают методы практического соблюдения прав детей.

DCI является постоянным консультантом при Экономическом и Социальном Совете ООН, ЮНЕСКО и Совете Европы.

DCI осуществляет свою деятельность на пяти континентах и имеет более 60 ассоциированных организаций-членов.

В 1997 году DCI инициировала программу «Международная сеть по предупреждению преступности среди молодёжи». В рамках этой программы DCI предоставляет различную информацию, связанную с данной проблемой, и координирует различные инициативы по следующим направлениям: 1) скорейшее интегрирование в общество молодых преступников, отбывших различные сроки заключения; 2) выявление и устранение факторов, побуждающих детей и подростков сознательно или неосознанно становиться на преступный путь. DCI работает над совершенствованием международного законодательства в данной области и сотрудничает с различными неправительственными и правительственными организациями на национальном, региональном и международном уровнях.

DCI также издаёт и публикует отчёты и информационные бюллетени, которые а) освещают деятельность Комитета ООН по защите прав ребёнка, Комиссии ООН по правам человека и других организаций при ООН по соблюдению прав человека; б) включают информацию о положении детей в различных странах мира.

Растущая с каждым годом озабоченность широкой общественности в связи с участившимися фактами грубого произвола над детьми побудила соответствующие организации разработать различные юридические механизмы, призванные качественно улучшить соблюдение прав ребёнка. DCI в свою очередь внесла значительный вклад в уточнение и улучшение некоторых аспектов данных механизмов, которые служат одновременно фундаментом для международных стандартов в области защиты прав детей. Эти стандарты включены в следующие документы: 1) Конвенция ООН по правам детей; 2) Гид ООН по предупреждению преступности среди молодёжи; 3) Правила ООН по защите подростков, содержащихся в пенитенциарных учреждениях; 4) Гаагская Конвенция по сотрудничеству в области защиты детей.

Адрес: Defence for Children International, P.O. Box 88, CH 1211 Geneve 20, Switzerland.

Тел.: 41227340558, **факс:** 41227401145.

Страница в Интернете: <http://www.childhub.ch-webpub-dcihome>, **E-mail:** dci-juv.justice@pingnet.ch.

Председатель: Dr. Philip E. Veerman, **Генеральный секретарь:** Ricardo Dominice.

НОВАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ: ПРЕПЯТСТВИЯ И ЗАПАДНИ

Ричард Аллен

В последнее время многие страны Центральной и Восточной Европы (СЦВЕ) всё больше стали интересоваться новозеландским экспериментом в области реформы управления государственным сектором. В других странах уже были проведены подобные эксперименты, которые более-менее похожи на новозеландский и известны под названием Новое Публичное Управление (НПУ) (New Public Management). СЦВЕ могут воспользоваться многочисленными аспектами НПУ во многих отношениях, однако им следует соблюдать большую осторожность по отношению к тем механизмам реформы, которые в других странах оказались очень эффективными. Толчком к проведению новозеландского эксперимента послужил кризис в области публичных финансов, разразившийся в этой стране. Проведение реформ имело целью укрепление государственной бюджетной системы и контрольных процедур. Эти меры преследовали: 1) децентрализацию процесса принятия решений; 2) интенсификацию контактов между министрами и исполнительными директорами публичных агентств, между субъектами государственного сектора и частными компаниями; 3) концентрацию внимания на прямых и косвенных результатах правительственных политик.

Предостережение странам Центральной и Восточной Европы

Должно пройти ещё некоторое время, пока результаты реформы в области управления государственным сектором будут с уверенностью квалифицированы как положительные или отрицательные. Поэтому СЦВЕ не должны идти слепо по пути, избранному Новой Зеландией или другими странами, потому что:

1) многие из тех контрактов, которые подписаны правительством, согласно новозеландской модели не являются реальными в коммерческом смысле, что позволяет "покупателю" публичных услуг аннулировать их и требовать возмещения убытков

в судебных инстанциях в том случае, если "продавцу" не удастся по той или иной причине поставлять свой "товар". Контракты, согласно которым "покупатель" услуг является министром, а "продавец" - важным государственным чиновником какого-то публичного агентства, не имеют коммерческого аспекта;

2) в таких странах, как Новая Зеландия, широкое применение подобных контрактов может сказаться отрицательно на традиционных ценностях публичных услуг, личной ответственности и профессионализме. В СЦВЕ это может затруднить построение современной системы публичной администрации, которая включает одновременно и существенные эле-

менты этических стандартов, требующих от государственного чиновника их беспрекословного соблюдения;

3) в отличие от таких стран, как Новая Зеландия, СЦВЕ не имеют сильной рыночной экономики, с представителями которой правительство могло бы заключать выгодные контракты;

4) не выработаны юридические процедуры, которые могли бы регулировать механизмы функционирования этих контрактов. Более того, СЦВЕ, желающие применить новозеландскую модель реформы публичной администрации, рискуют столкнуться с серьезными проблемами в том случае, если в этих государствах не создана необходимая среда, которая обладала бы примерно такими же юридическими и культурными характеристиками. Даже такие европейские страны, как Германия и Франция, столкнулись с чрезвычайно серьезными трудностями, когда попытались импортировать готовые решения типа НПУ. И всё по той же причине. В этих стра-



Michael Murphy

нах оказалось очень трудно сократить число неэффективных правительственных операций, так как поле действий публичных чиновников значительно ограничено законом.

Страны, построившие сильные центральные механизмы управления финансовой системой и правительственного контроля над министерствами и публичными агентствами (например, такие, как министерство финансов, фискальные инспекции), также сталкиваются с многочисленными трудностями юридического и практического характера, когда заходит речь о передаче властных полномочий персоналу соответствующих министерств, несмотря на то, что эта передача гармонично вписывается в концепт децентрализации управления ресурсами.

Неофициальная система против официальной

Другая проблема, с которой могут столкнуться СЦВЕ, состоит в том, что неофициальные практики адми-

нистрирования в государственном секторе могут стать если не самыми важными, то такими же, как и официальные правила. В развитых странах неофициальный элемент очень существен для “смазывания” винтиков в машине публичной администрации, где официальные процедуры и правила регулируют все значительные правительственные мероприятия. Вместе с тем в странах, в которых отсутствуют подобные процедуры и правила, расценки на неофициальный элемент администрирования государственным сектором куда выше, что предполагает повсеместное пренебрежение системами контроля и правилами по оказанию публичных услуг. Это ведёт к нейтрализации данных услуг и контрольных систем. В результате, среди населения растёт недоверие и даже ненависть ко всему тому, что несёт на себе печать правительственной деятельности, несмотря на искреннее желание правительства оздоровить ситуацию. Коррупция, засевавшая в государственных учреждениях, делает граждан абсолютно равнодушными к результатам проводимых правительственных программ и к достижениям государственных агентств или отдельных чиновников. При этом не надо забывать, что ещё до проведения реформы Новая Зеландия имела бюджеты, чьи расходы тщательно подвергались контролю и полностью соответствовали заключённым контрактам. Ещё до реформы в Новой Зеландии работали специальные службы, которые регулировали процедуру поступления чиновников на государственную службу, а также процедуру оплаты их труда. Иначе говоря, страна уже обладала довольно внушительным официальным государственным сектором.

Черепаший прогресс

Если большинству стран Центральной и Восточной Европы не удастся выдержать этот экзамен на данном этапе, это отнюдь не будет означать, что они вообще не способны предпринять какие-то существенные меры по улучшению деятельности правительства и снижению уровня неофициальной практики. Оздоровления сложившейся ситуации можно добиться не только путём принуждения государственных чиновников к соблюдению официаль-

ных правил и процедур, но и путём укрепления доверия граждан к государственным институтам власти. Можно говорить об определённой логической последовательности мер, которые следует предпринять для консолидации официального элемента в практике управления государственным сектором: 1) приватизировать или сократить правительственные операции, которые могут быть осуществлены с наибольшим успехом частными компаниями, так как прогресс в государственном секторе требует такого же улучшения и в развитии рыночной экономики, а также её инфраструктуры (например, в развитии и распространении финансовых рынков, в укреплении бухгалтерии и услуг по финансовой поддержке и т.д.); 2) модернизация государственного сектора предполагает установление жизнеспособной и действенной системы официальных правил. Например, соответствующие министерства и ведомства должны выработать целый ряд норм, правил, процедур и дисциплин, которые необходимы для правильного исполнения бюджета, принятого парламентом; 3) чтобы завоевать доверие граждан к официальным процедурам и ценностям государственного сектора, политики и чиновники должны направлять своё внимание на основополагающие элементы публичной администрации/руководства. Иначе говоря, они должны контролировать внутренние механизмы системы для того, чтобы сохранять контроль и над её внешними эффектами. Причём контроль над сбором денег должен быть осуществлён раньше предоставления объяснений по поводу повышения или падения цен. Представители власти должны первыми соблюдать законы, официальные правила и процедуры, прежде чем заставлять других делать это;

4) публичный сектор должен быть организован в соответствии с принципом внутреннего контроля. Каждая правительственная организация должна намечать конкретные цели и вырабатывать системы и процедуры по их достижению, обеспечивать соблюдение законности и официальных правил, эффективно руководить рабочим персоналом и ресурсами, обеспечивая таким образом сохранность публичного достояния.

Европейские параллели

Любопытно то, что все вышеперечисленные меры поразительно совпадают с требованиями, предъявляемыми странам-кандидатам в ЕС. Например:

1) развитие Общего Рынка и введение денежной единицы евро в рамках объединённой Европы существенно поможет развитию рыночной экономики в государствах, ставших новыми членами ЕС;

2) новые государства-члены ЕС должны внедрить и обеспечить у себя выполнение требований, установленных Маастрихтским и Амстердамским договорами;

3) подготовить экономические и фискальные программы на средний срок с их последующим утверждением “старыми” членами ЕС;

4) обеспечить соблюдение правил фискальной конвергенции, предусмотренной Маастрихтским договором;

5) обеспечить мониторинг исполнения бюджетов согласно Пакту о стабильности и росте (Stability and Growth Pact). Страны, которые не способны добиться экономической и фискальной конвергенции, рискуют подвергнуться строгим штрафам;

6) так как мировые финансовые рынки требуют исчерпывающей и точной информации, новые страны-члены ЕС должны улучшить качество и прозрачность отчётов о своих бюджетах и других финансовых делах;

7) новые члены ЕС получают финансовую поддержку в том случае, если они выполняют все требования Сообщества. Это предполагает внутренний контроль денежных фондов на их пути из Брюсселя к пользователям (например, фермерам, местным властям, использующим данные средства для финансирования проектов по развитию местного транспорта и т.д.), который осуществляется посредством государственного бюджета.■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы New Public Management: Pitfalls For Central And Eastern Europe. Журнал Public Management Forum, выпуск V, № 1, январь-февраль, 1999. Все права принадлежат издателям.)

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН К УПРАВЛЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ДЕЛАМИ

Джоанн Кэдди

Отношения между гражданами и публичной администрацией представляют проблему стратегической важности в процессе поиска самых эффективных методов улучшения демократической системы управления. Новые пути к диалогу и более активное участие граждан в общественной жизни способствуют повышению эффективности и законности действий публичной администрации.

Достижение целей публичных политик зависит не только от усилий руководителей, но и в большей мере от многочисленных действий, предпринятых гражданами, фирмами и неправительственными организациями. Публичные политики применяются успешно в том случае, когда граждане осознают их необходимость и не саботи-

руют их каким-либо образом. Это понимание может быть достигнуто только через предоставление «свежей» и исчерпывающей информации, чья правдивость не вызывает никаких сомнений.

Добровольное выполнение требований, вызванных проведением публичных политик, говорит о том, что они и их цели известны гражданам. В странах-кандидатах большинство граждан, частных работодателей, маленьких и средних фирм не поспевает идти в ногу с потоком законов и решений, принятых властями. Они не в состоянии не только анализировать, но и прогнозировать, каким образом повлияют эти законы на их деятельность, дальнейшее развитие, и, в конце концов, на те стратегии, которые призваны облегчить их соблюдение. Вместе с тем не надо забывать, что многие страны-кандидаты располагают ограниченными ресурсами для того, чтобы обеспечить движение информации, касающейся публичных политик и их

применения. В таких случаях граждане не должны хотя бы знать, к кому им следует обратиться за необходимой информацией. Нетрудно представить себе, каким униженным и возмущённым чувствует себя простой гражданин, когда чиновники всех рангов «футболят» его от одного к другому за получением информации, связанной с причинами и определёнными последствиями применения публичных политик. Равнодушие и презрение – в верхах, озлобленность и хроническое недоверие – в низах. Ясно, что в таких условиях любая попытка привлечения граждан к решению общественных проблем обречена на провал. Однако не следует забывать и другой истины, которая гласит: «Маленький пенёк переворачивает большой воз». Думаю, что хорошим заделом для применения публичных политик должно стать обучение публичных чиновников, как парадоксально это ни звучит, правилам хорошего тона, т.е. элементарной веж-

ливости, которую они, несмотря на своё высокое положение, обязаны проявить по отношению к гражданам. Ещё одним проявлением элементарного уважения должно стать постоянное информирование граждан о том, что и как делает публичная администрация. Например, массивные отключения электроэнергии, газа и воды в странах СНГ проводятся, как правило, без предварительного оповещения населения. Причём делается это с вопиющим цинизмом и грубостью. Граждане никак не могут понять, кто всё-таки должен отвечать за весь этот хаос с отключениями, почему они не оповещаются властями загодя, какие меры предпринимает правительство для оздоровления ситуации и т.д. Что говорить о мелких и средних предпринимателях, которые, с одной стороны, должны «кормить» всевозможные криминальные структуры за навязанную им «крышу», с другой, – платить государству такие налоги, что они смогли бы согнуть в дугу и атлантов из греческой мифологии. Конечно, правительство, которое не заинтересовано в оздоровлении ситуации, любыми способами будет стараться «похоронить» любую информацию о тех, кто извлекает из этого прямую выгоду. Более того, прикрываясь фиговым листком благих намерений и сотрясая небо призывами к всеобщей борьбе против коррупции, оно всячески будет поддерживать те криминальные политические и экономические механизмы, которые ему удобны. Правительство, которое искренне хочет служить интересам народа и уважает демократические ценности, не может не понимать того, как важно общение с гражданами, насколько важно постоянное информирование народа о методах применения публичных политик, направленных на достижение общественного блага. Общение между правительством и народом является одним из важнейших условий, без которого любая попытка привлечь граждан к решению общественных проблем заведомо обречена на неудачу.■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы Engaging the Citizen Leads To Better Results, журнал Public Management Forum, выпуск V, № 3, май-июнь, 1999. Все права принадлежат издателям.)



László Quitt

Методы выработки законов и регулирования влияют на общую стоимость их применения. Это представляет поворотную проблему для стран, стремящихся стать полноправными членами Европейского Союза (ЕС). В то же время в результате внесения изменений в законодательство, призванного активизировать участие граждан в управлении общественными делами, изменятся существенно и взаимоотношения частного сектора с публичной администрацией.

Отношения между публичной администрацией и гражданами, основанные на взаимном соблюдении законности и контролируемые официальными инспекциями, призваны заменить прямой иерархический контроль. Это

КАНТ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Джеймс Шмидт

Исследователи, искавшие пути восстановления концепта гражданского общества использовали в качестве отправной точки одни лишь произведения Гегеля или Токуэвилля. Таким образом, они пренебрегли вкладом другого великого мыслителя, который раскрыл отношения между просветительством и гражданским обществом в очень импонирующей манере. Это был Иммануил Кант. В 1784 году Кант опубликовал два эссе: «Идея для универсальной истории с космополитической целью» и «Что такое просветительство?». Эти эссе предлагают современному исследователю средство для избавления по крайней мере от нескольких заблуждений, которые присутствуют в дискуссиях о концептах просветительства и гражданского общества. Они ставят вопрос об определении просветительства, которое основывается на новой концепции «публичного пользования разумом», и выявляют различие между публичным и частным использованием разумом для того, чтобы в свою очередь различать гражданское общество от космополитического. В этом контексте перспектива гипотетического космополитического общества предоставляет Канту материал, необходимый для проведения различных анализов в области гражданского общества.

По Канту различие между публичным и частным использованием очень важно для концепции гражданского общества. В эссе «Что такое просветительство?» он утверждает, что тогда, когда индивиды вовлечены в «частное» пользование разумом — пользование, обусловленное требованиями, обязательствами и ответственностью за положение, которое они занимают в обществе, они действуют как «пассивные» винтики в механизме гражданского общества. Но индивиды никогда не являлись простыми членами гражданского общества. В любой момент, они могут стать также и членами «космополитического общества», и став ими, они будут иметь полное право на свободное и неограниченное публичное пользование разумом. Будучи членами этого космополитического общества писателей и читателей, индивиды обладают правом критики тех требований, которые предъявляются им как членам гражданского общества.

Частное пользование разумом обусловлено тем, что оно должно быть

принято как важнейшее условие для занятия какой-то публичной должности. Кант приводит в качестве примера священника, чья проповедь должна полностью соответствовать доктринам и догмам церкви, которой он служит, и никак иначе.

Гражданское общество требует от своих членов соблюдения множества правил и ограничений, которые должны быть приняты ими безоговорочно.



М. Златковский

Только тогда, когда индивиды осознают себя гражданами космополитического общества, они будут способны воспринимать рациональность практик, в которые они вовлечены благодаря той роли, которую они играют, будучи членами гражданского общества. По мнению великого немецкого мыслителя, самой большой проблемой для человечества является нахождение такого общества, которое руководило бы юстицией «универсальным методом». Решение всё же должно быть подчинено проблеме внешних отношений с другими государствами. Юстиция не может нормально функционировать в гражданском обществе до тех пор, пока государства продолжают вести военные приготовления к конфликтам, которые могут возникнуть между ними. Но именно эти огромные затраты, связанные с войной, должны стать толчком для государств в направлении внесения изменений в их конституции, а также республиканских форм правления. Движущей силой этого общего процесса является парадоксальное понятие «несоциальной социализации»: свойственное для человеческого рода напряжённое желание жить вместе со своими собратьями

ми, и одновременно — жить как отдельный индивид. Кант рассматривает гражданское общество как общество, раздираемое антагонистическими отношениями между различными группами людей, которые дают необходимый толчок к образованию космополитического общества, создающего в свою очередь все условия для восстановления гражданского порядка.

Сближение концепции Канта о гражданском обществе с современными дискуссиями по этому вопросу является довольно трудным делом. Немецкий философ уподобляет гражданское общество машине, в которой индивиды являются одинокими и пассивными колёсиками и винтиками. Подобная «несоциальная социализация», конечно же, очень далека от современных концепций, согласно которым «гражданское общество — это сильное общество, дающее сообществу жизнь и тепло». В отличие от тех, кто пытается объяснить изменения в политическом обществе как столкновение между экономическими и социальными силами, Кант даёт аргументацию, основывающуюся на оппозиции между гражданским обществом (которое согласно мнению многих исследователей является по Канту государством, хоть и не в современном понимании этого слова) и космополитическим. Толчок к изменениям в природе общественной жизни даётся индивидами, которые учатся считать себя членами общества, выходящего за рамки индивидуального государства. Между тем индивиды, для которых мир ограничивается лишь их семьёй и государством, в своей «узкоголоской замкнутости» не способны к действиям, ведущим к созданию космополитического общества. Несмотря на то, что аргументация Канта не лишена некоторых уязвимых мест, его концепцию гражданского общества ни в коем случае нельзя недооценивать. Её нельзя пренебрегать особенно сегодня, когда теоретики сталкиваются с большими трудностями, пытаясь выявить этические и юридические нормы в современных концепциях о гражданском обществе. ■

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы *Civility, Enlightenment, And Society: Conceptual Confusions And Kantian Remedies*, журнал *American Political Science Review*, выпуск 92, № 2, июнь, 1998. Все права принадлежат издателям.)

ГРАЖДАНИН И ЗАКОН

Том Р. Тайлер

Изучая тщательно поведение и пристрастия определённых социальных слоёв, группа социологов и психологов попыталась понять, что побуждает человека соблюдать или, наоборот, нарушать закон. Исследование этого вопроса предполагало интервьюирование людей, которые должны были высказаться относительно главных мотивов, побуждающих граждан нарушать закон, и правомерности наказания за действия, противоречащие существующему закону. Заключительный анализ опроса показал, что ответы опрошенных выражали их собственное отношение к закону. Неудивительно, что одним из факторов, удерживающих людей от совершения преступления, является элементарный страх быть пойманным и заключённым в тюрьму. Вполне естественно, что страх лишения свободы служит сильным психологическим препятствием, и это чувство может удерживать человека от совершения преступления. Однако исследования в данной области показали, что чаще всего поведение человека зависит от его собственного понимания морали, и в какой-то определённой ситуации он руководствуется не страхом наказания, а собственными убеждениями. Люди спрашивают себя, имеет ли власть моральное право судить и наказывать тогда, когда у неё самой «бревно в глазу», и стоит ли вообще подчиняться такой власти. Выводы, к которым приходят люди относительно законности власти, больше определяют их поведение, чем страх перед самой властью, который может быть подавлен в себе силой убеждения. Таким образом, если граждане хотят, чтобы власть была справедливой и эффективной, они в первую очередь обязаны подчиняться закону. Насколько они чувствуют в себе это внутреннее обязательство, настолько они и законопослушны.

Так как люди испытывают относительно небольшой страх перед наказанием, как мы в этом смогли убедиться, вряд ли приходится ожидать от них соблюдения закона, делая ставку на наказание, которое ассоциируется с лишением свободы, или на всевозможные штрафы. Так, например, несмотря на ужесточение наказания за торговлю наркотиками и активизацию действий полиции по пресечению наркобизнеса, все эти усилия безнадежно далеки от того, чтобы хоть как-то сократить потребление и продажу смертоносного зелья. Почему так происходит? Потому что значительные слои населения считают, что законы, предусматривающие различные виды наказания за хранение, употребление и продажу наркотиков, несправедливы и незаконны, следовательно, нет ничего аморального в том, что нарушаешь их. С другой стороны, обращение к внутренним ценностям может существенно изменить поведение людей. Это относится к категории нравственности, которой в той или иной мере обладает человек. Нравственный человек не задаётся вопросом, должен или не должен он соблюдать закон. Правда, он может быть не согласен с государственным законом, противоречащим его личным понятиям о нравственности.

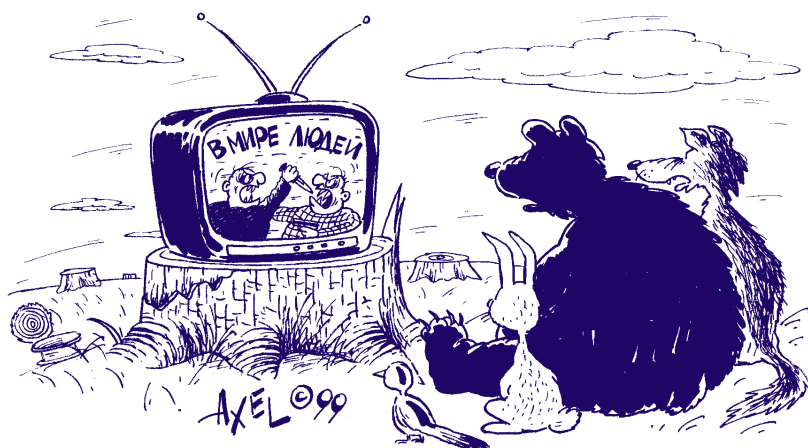
В целом люди чувствуют и осознают необходимость фискального законодательства. Они понимают, что налоги всё же платить надо, что это приносит пользу и обществу, и им самим, пусть иногда они не могут удержаться от того, чтобы не надуть государство при заполнении декларации о доходах.

Вопрос о том, почему люди должны соблюдать законы, очень важен, потому что он заставляет общество искать и находить лучшие средства предупреждения преступности. Независимо от характера преступления, будь то упот-

ребление и продажа наркотиков, нелегальное распространение аудио-, видеоматериалов и компьютерных программ, социальная проблема остаётся той же — поведение граждан должно быть смоделировано так, чтобы оно соответствовало требованиям закона. Например, в США власти постарались подойти к решению этой проблемы путём ужесточения наказаний, превратив Америку в одно из самых карательных индустриализованных обществ. Эта идеология «контроля» не ограничивается одним лишь уголовным или административным наказанием. Она значительно повлияла и на менеджерское мышление, имеющее непосредственное отношение к предоставлению рабочих мест.

Исследования в области психологии показывают, что, независимо от того, идёт ли речь о законе, политике или менеджменте, эта идеология «контроля» всё же не столь эффективна в моделировании поведения людей, как кажется на первый взгляд. Помимо употребления наркотиков другим примером в этом роде является управление автомобилем в нетрезвом виде. Было доказано уже не один раз, что ужесточение мер наказания, например, таких, как увеличение числа смертных приговоров или пожизненных заключений, производило среди населения самый незначительный эффект. Подобные виды наказания пользовались успехом лишь с политической точки зрения, так как демонстрировали широкой публике, что власти всерьёз «взялись» за искоренение преступности. Иллюзия эффективности в таких случаях бывает особенно живучей. К сожалению, пустые медитации и призывы к ужесточению наказания далеки от того, чтобы реально изменить поведение людей. Из этого следует, что тактика вынесения суровых приговоров не представляет особого препятствия для роста преступности. Самая эффективная стратегия это та, которая убеждает граждан в справедливости своих законов и в законности властей, которые честно применяют их по отношению к себе и к своему народу. Не трудно догадаться, что такого доверия можно добиться лишь конкретными делами. В противном случае кризисы, порождённые бесчисленными нарушениями закона, лишь усугубятся, а суровые наказания produzут обратный эффект.

(Настоящий текст представляет адаптированный перевод некоторых фрагментов из работы Beyond Self-Interest: Why People Obey Laws And Accept Judicial Decisions, журнал The Responsive Community, сентябрь-октябрь, 1998. Все права принадлежат издателям.)



- 8 июля IFES-Молдова и Юридическое управление аппарата Парламента организовали «круглый стол», в рамках которого были обсуждены различные аспекты законопроекта об административном кодексе.
- Журнал «Seal», издаваемый Центром европейских фондов в Бельгии, перепечатал из информационного бюллетеня IFES-Молдова «Гражданский Голос» (вып. 4, № 6(21) ноябрь-декабрь, 1998) интервью с Натальей Издебски, заведующей секцией регистрации социально-политических и общественных организаций при Министерстве юстиции.
- В первой половине июля IFES-Молдова послал недавно избранным 650 примарам по одному экземпляру информационного бюллетеня «Гражданский Голос» (№ 24).
- 18 июля по просьбе Центральной избирательной комиссии IFES-Молдова и LADOM проинструктировали наблюдателей, которым предстояло наблюдать повторные местные выборы в некоторых населённых пунктах Молдовы.

- 19 июля IFES-Молдова и LADOM организовали встречу, на которой были обсуждены и проанализированы результаты мониторинга повторных местных выборов в Молдове, а также различные нарушения, допущенные в ходе их проведения. Данная информация и выводы, сделанные IFES-Молдова и LADOM в связи с причинами проведения в некоторых местностях Молдовы повторных выборов, были представлены Центральной избирательной комиссией.



На снимке: повторные местные выборы

- 4-5 августа Игорь Боцан, Главный координатор программ IFES-Молдова, находился в Киеве, где встретился с экспертами фонда EURASIA для ознакомления с проектами, предложенными неправительственными организациями Украины, Молдовы и Беларуси. Были также обсуждены различные аспекты развития неправительственного сектора в этих странах, актуальные возможности совместной выработки стратегий, которые позволили бы экспертам и организациям, работающим в этом направлении, сотрудничать более эффективно. Одним из факторов, который внёс бы существенный вклад в интенсификацию подобного сотрудничества, может стать быстрый обмен информацией и периодическими анализами.
- 22 августа наблюдатели, проинструктированные работниками IFES-Молдова и LADOM и аккредитованные Центральной избирательной комиссией, присутствовали на повторных местных выборах в ряде населённых пунктов страны.
- 23 августа IFES-Молдова и LADOM организовали встречу, на которой были обсуждены результаты наблюдения на повторных местных выборах, проводившихся 22 августа.
- 25 августа IFES-Молдова и Юридическое управление аппарата Парламента организовали встречу, в рамках которой были обсуждены предложения по внесению изменений в избирательную систему, представленные Парламенту различными политическими организациями. ■



Гражданский Голос

Выпуск 5, № 4 (25) Июль-Август 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 Америки
по Международному Развитию
USAID

Республиканский детско-юношеский центр «Gutta-Club» является общественной, независимой, неприбыльной, неполитической организацией, в состав которой входят 15 детских и молодёжных общественных организаций: «Ёжики» (Глодень), «Колокол» (Кишинэу), «Ноев Ковчег» (Кэушень), «Snowdrop» (Кишинэу), «Izvoraş» (Крикова), «Золотая рыбка» (Единец), «Юный натуралист» (Фырлэдень), «Dictum Factum» (Кишинэу), «Белая акация» (Копчак), «Terra» (Яловень), «Păduricea» (Пырыта), «Adonis» (Шолкань), «Зебра» (Кишинэу), «Floare» (Бэлць), «Ridley» (Кишинэу). Печатная публикация «Gutta» адресована прежде всего детям и подросткам.

Цели:

- социальная защита детей и молодёжи;
- развитие третьего сектора;
- решение вопросов воспитания и просвещения;
- экологическое воспитание детей и молодёжи;
- привлечение детей и подростков к туризму и скаутингу.

Стратегия:

В рамках стратегии устойчивого развития инфраструктуры «Gutta-Club» обеспечивает своим филиалам доступ к различной информации. Активисты организации могут принять участие в семинарах, тренингах, а также в экологических лагерях и обменах опытом, которые проводятся в ближнем и дальнем зарубежье. Центр регулярно снабжает свои филиалы экологической литературой и изданиями по развитию неправительственных организаций. Центр оказывает помощь филиалам в разработке различных проектов программ, поисках финансирования для их реализации, а также непосредственно принимает участие в самих проектах. Пресс-группа постоянно освещает деятельность «Gutta-Club» и филиалов в центральных СМИ.

Деятельность:

- создание экологических отрядов в оздоровительных лагерях Республики Молдова (1995-1996);
- совместное проведение с экологическим движением «Чиста Природа» (г. Плевен) экспедиции «Течаща вода – 4» в г. Этрополе, Республика Болгария (1997);
- организация республиканских акций «Не рубите ёлку!» и «Первоцвет» (1996-1997);
- проведение серии тренинговых программ для НПО «Путь к успеху» (1998);
- организация республиканских благотворительных акций «Книжку – в больницу!» и «Дети – детям!» (1998);
- разработка нетрадиционных методик экологического воспитания и внедрение их в общеобразовательный процесс (1995-1999).

Адрес: Центр «Gutta-Club», ул. Колумна, 121, 8 этаж, кв. № 63, г. Кишинэу.

Корреспонденцию присылать по адресу: MD 2012, а/я № 6,
м. Кишинэу-12, Республика Молдова.

Тел./факс: (0422) 211538, E-mail: nasha@gutta.moldova.su

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